Osteuropa-Institut in Breslau

Quellen und Studien

Abteilung: Recht

Neue Folge: 7. Heft

M. v. Römer

Die Verfassungsreform Litauens vom Jahre 1928

J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier) München
Berlin und Leipzig

Osteuropa-Institut in Breslau
Quellen und Studien.
Abteilung: **Recht.** Neue Folge: **7. Heft.**

Die Verfassungsreform Litauens

vom Jahre 1928

von

M. v. Römer
Professor an der Universität Kaunas

1930

J. Schweitzer Verlag (Arthur Sellier) München, Berlin u. Leipzig

Die Verfassungsreform Litauens vom Jahre 1928.

Wie bekannt sein dürfte, verkündete der Präsident der Litauischen Republik Antonas Smetona am 15. Mai 1928 im Zusammenhange mit den Festlichkeiten zur Feier der Wiederkehr des zehnten Jahrestages der staatlichen Unabhängigkeitserklärung Litauens eine neue Verfassung des Litauischen Staates[1]). Die Verkündung der neuen Verfassung von 1928 kann nicht als ein Akt angesehen werden, der die alte Verfassung vom Jahre 1922, die vom konstituierenden Seim (Parlament) Litauens angenommen worden war[2]), ablöst, weil die alte Verfassung von 1922 und der von ihr geschaffene Bau der Staatsgewalt bereits vorher durch zwei nacheinander folgende Verfassungsumstürze, nämlich den vom 17. Dezember 1926 und den vom 12. April 1927 derogiert worden waren. Auf diese Weise hatte, im Moment der Verkündung der neuen Verfassung von 1928, die alte Verfassung bereits keine Geltung mehr und — obgleich sie formell nicht aufgehoben war — waren von dem von ihr geschaffenen Bau der Staatsgewalt zu dieser Zeit nur noch klägliche Überreste verblieben.

Der erste der genannten Umstürze, der durch eine Verschwörung vorbereitet und in der Nacht vom 16. auf den 17. Dezember 1926 mit bewaffneter Militärgewalt, wenn auch ohne Blutvergießen, durchgeführt worden war, hatte formell, wenn man die wenigen Stunden der Übergangszeit nicht mitrechnet, die verfassungsmäßige Organisation der Staatsgewalt unberührt gelassen, und kam nur im Wechsel des Personalbestandes der Regierungsgewalt (der Person des Präsidenten der Republik und des Bestandes des Ministerkabinetts) zum Ausdruck. Nicht einmal der alte Seim (Parlament) mit seiner Mehrheit der Linken, auf die sich die gestürzte Regierung (Ministerkabinett) Slezevizius gestützt hatte, wurde vom neuen Präsidenten der Republik aufgelöst.

Das Wesentliche der vollzogenen Verfassungsumwälzung bestand darin, daß ihre unmittelbaren Folgen, die im Wechsel des Personalbestandes der Regierungsgewalt zum Ausdruck gekommen waren, keiner verfassungsmäßigen Prüfung, — und dies ist ja gerade für ein Parlamentsregime charakteristisch — unterzogen wurden.

Die alte Verfassung von 1922 stellte ein streng zum Ausdruck gebrachtes parlamentarisches System nach französischem Muster dar, wonach das dem Seim verantwortliche Ministerkabinett des Vertrauens der Seimmehrheit bedurfte und bei Entziehung dieses Vertrauens zurückzutreten hatte (Art. 59 der Verfassung von 1922). Dadurch machte die Verfassung die gemeinsame Existenz eines Seim mit einer bestimmten Parteimehrheit und eines Ministerkabinetts, das die Unterstützung dieser Mehrheit nicht besaß oder gar einen ihr entgegen-

[1]) Vgl. den Text in der „Z. f. Ostrecht" 1928, 1153f.
[2]) Vgl. „Z. f. osteuropäisches Recht" 1925, 65f.

gesetzten Standpunkt vertrat, zur Unmöglichkeit. Wenn also infolge bestimmter Erwägungen eine Regierung gebildet wurde, die keine Unterstützung der Seimmehrheit besaß, so verlangte die Logik des Parlamentarismus eben die Auflösung des Seims und die Einberufung eines neuen auf Grund von Neuwahlen, deren Resultate gleichzeitig über das Schicksal der Regierung zu entscheiden hatten (Art. 52 der Verfassung von 1922). Gerade hierin liegt der Grund, daß die Umstürzler, die beschlossen hatten, den Personalbestand der Regierung nach ihrem Ermessen zu ändern, garnicht geneigt waren, ihr Schicksal von der Parteimehrheit des Seim, oder von den zufälligen Ergebnissen der Neuwahlen abhängig zu machen.

Die Tatsache, daß gleichzeitig mit der Bildung der neuen Regierung, die durch keinerlei Solidarität mit der Mehrheit des Seim verbunden war, der Seim trotzalledem nicht aufgelöst wurde — zeigt am besten, daß bereits der erste Umsturz von 1926 die alte Verfassung nicht nur verletzte, sondern sie eigentlich völlig vernichtete. Entgegen der Verfassung, die die Hegemonie des Seim und die der Volkswahlen fest bestimmt hatte — war die Hegemonie in dem neu geschaffenen Bestande der Staatsgewalt auf die Regierung übergegangen, die sich weder auf das Vertrauen der Seimmehrheit, noch auf das Ergebnis von Neuwahlen, sondern einzig auf die Tatsache des in der Nacht vom 16. auf den 17. Dezember erfolgten Geschehnisses stützte. Der von der Stellung des Trägers der Staatsgewalt herabgestürzte Seim wurde solange geduldet, bis er sich mit der geschaffenen Tatsache der Regierungshegemonie abfand.

Kaum dachte die Seimmehrheit, nachdem sie sich von dem ersten Schlage erholt hatte, daran, zur Verfassung und zu der Stellung, Träger der Staatsgewalt zu sein, zurückzukehren und gegen die Beschlüsse der nach der Verfassung ihr verantwortlichen Regierung aufzutreten, als sich schon die Folgen des Umsturzes zeigten, die eben das verfassungsmäßige Verhältnis der Regierung zum Seim in Wirklichkeit völlig geändert hatten: die Regierung, gegen die sich die Mehrheit des Seim ausgesprochen hatte, dachte auch nicht daran zurückzutreten, wie es die Verfassung von 1922 in kategorischer Form vorschreibt; vielmehr wurde der Seim, der es gewagt hatte, an seine ihm zukommenden verfassungsmäßigen Rechte zu denken und der Regierung, die sich auf einen militärischen Umsturz und nicht auf den Willen und das Vertrauen der Mehrheit des Seim stützte, entgegenzutreten, wurde aufgelöst. Vom Standpunkte des Umsturzes war das völlig logisch, vom Standpunkte der Verfassung von 1922 dagegen war das ein neuer Schlag gegen den Seim, der endgültig die naiven Illusionen derjenigen zerstörte, die daran glaubten, daß die Folgen des Umsturzes mit den Bestimmungen der Verfassung noch in Einklang gebracht werden könnten.

Dieser zweite Schlag gegen die Verfassung von 1922, der im April 1927 erfolgte und mit der Auflösung des sich nicht unterwerfenden Seim endete, wurde dadurch noch verschärft, daß nach erfolgter Auflösung keine Ausschreibung von Neuwahlen für den Seim erfolgte, wie es die Verfassung von 1922 vorschreibt. Wenn der Wechsel des

Bestandes der Regierungsgewalt vom Dezember 1926 — in der Person des Präsidenten der Republik und des Ministerkabinetts — durchgeführt durch einen Umsturz mit Militärgewalt —, zugleich ein Verfassungsumsturz war, der zwar selbst nicht die Regierungsorgane als solche (Seim, Präsidenten der Republik und Ministerkabinett, Gerichte), sondern nur das Verhältnis der gesetzgebenden Gewalt zur Regierungsgewalt einschneidend und bedeutsam änderte, so muß die Auflösung des Seim vom April 1927, ohne Einberufung und Ausschreibung von Neuwahlen als zweiter Verfassungsumsturz angesehen werden, der nunmehr den ganzen Bau der Staatsgewalt änderte und aus dem eines der bedeutendsten Organe gemäß der Verfassung von 1922 — das Hauptorgan der bestehenden Staatsgewalt — der Seim, völlig verschwand.

Wenn nach dem ersten Umsturze vom Dezember 1926 offiziell noch die Fiktion der Geltung der alten Verfassung aufrechterhalten worden war, so brach nach dem zweiten vom April 1927 auch diese Fiktion von selbst zusammen: der geschaffene Verfassungszustand — die Regierung und die Gerichte — ohne Seim — konnte in keiner Weise dem Bau der gemäß der Verfassung von 1922 errichteten Staatsgewalt entsprechen. Jedoch auch da entschloß sich die Regierung aus verschiedenen Erwägungen politischen Charakters immer noch nicht, offen ihre tatsächliche auf Umstürzen gegründete Diktatur als eine ständige persönliche Diktatur oder zeitweilige tatsächliche Staatsgewalt anzuerkennen, noch irgendein Verfassungsprovisorium zu schaffen und sich an dessen Bestimmungen zu binden. Offiziell wurde die Verfassung von 1922 nicht außer Kraft gesetzt, obgleich in den Regierungsdeklarationen von einer Reform derselben gesprochen worden war; es wurde sogar offen der Gedanke, diese Reform in der in der Verfassung vorgesehenen Weise durchzuführen, fallen gelassen. So ergab sich ein sonderbarer sui generis verbotener Verfassungszustand: einerseits, eine gesetzlich nicht aufgehobene Verfassung, andererseits — ein ihr tatsächlich nicht entsprechender Zustand, ohne jegliche gesetzliche Grundlage. Dieser offizielle, unterstützte, verbotene Verfassungszustand, der hilflos nach irgendeinem Gleichgewicht zwischen Diktatur und dem Regime der alten Verfassung von 1922 suchte, kam am deutlichsten darin zum Ausdruck, daß die Regierung ohne Seim, dem nach der Verfassung die Legislative zukam, sich selbst diese Befugnis nicht aneignete, sondern sie im Zustande des „vacat" beließ, so daß vom April 1927 bis zum Mai 1928, d. h. etwa während der Dauer eines Jahres diese Aufgabe der Staatsgewalt in der litauischen Republik überhaupt nicht erfüllt wurde und offiziell eingestellt war.

Ein solch unnatürlicher Zustand konnte nicht von langer Dauer sein. Ein Staat, in dem die gesetzgebende Gewalt nicht funktioniert, ist auf die Dauer eine undenkbare, seinem eigenen Begriff und den sozialen, wie auch rechtlichen Aufgaben eines Staates widersprechende Karrikatur. Daher mußte entweder der Seim nach der alten Verfassung von 1922 einberufen, oder offiziell die Diktatur der Regierung proklamiert oder aber schließlich die Verfassung abgeändert werden. Der erste Ausweg, den die Opposition verlangte, war für die auf dem voll-

zogenen Verfassungsumsturz begründete Staatsgewalt unannehmbar. Es hätte der Logik des Umsturzes widersprochen und eine Kapitulation der Staatsgewalt bedeutet, die, nachdem sie gesiegt, keinen Grund hatte, freiwillig auf ihren Sieg zu verzichten, ohne den Versuch gemacht zu haben, das durchzuführen, was Zweck und Ziel des Umsturzes gewesen war. Den Weg der reinen Diktatur, die an keine verfassungsmäßigen Normen gebunden ist, zu beschreiten, wollte die Regierung scheinbar auch nicht; es wäre nämlich sinnlos gewesen, die Lösung noch hinauszuschieben und die alten Verfassungsbestimmungen, die nur noch Fiktionen waren, zu unterstützen — wie unter anderem z. B. die Einstellung der Legislative, die mit dem aufgelösten und nicht wieder neu gewählten Seim zusammenhing. Es blieb also nur noch der dritte Weg übrig — die Verfassungsänderung. Dieser Weg war vom Standpunkte des Umsturzes der logischste: er gab dem Umsturz einen bestimmten verfassungsmäßigen Sinn und gleichzeitig auch der Staatsgewalt eine gewisse gesetzliche Bindung, indem er das unerwünschte krasse Bild einer Diktatur beseitigte. Die Lösung, eine Verfassungsänderung vorzunehmen, war bereits nach dem ersten Umsturz vom Dezember 1926 gegeben und wurde in noch bestimmterer Form in den Regierungsdeklarationen nach dem zweiten Umsturz — April 1927 — zum Ausdruck gebracht. Jedoch zur Verwirklichung dieser Lösung mußte die Art der Verfassungsänderung festgestellt werden und gerade dieses war die schwierigste Frage, die die Entscheidung hinausschob.

Drei Verfahren von Verfassungsänderungen waren denkbar. Das erste, das in der Anwendung der Artikel der alten Verfassung bestand, wo von einer Verfassungsänderung die Rede ist, war vom Standpunkte des Umsturzes unannehmbar, nicht nur, weil es die alte Verfassung wiederherstellte und den Sinn des Umsturzes und die errichtete Staatsgewalt annullierte, sondern auch deshalb, weil seine Verwirklichung überhaupt zweifelhaft war. Dazu wäre zu allererst gemäß der alten Verfassung die Staatsgewalt umzuändern und der Seim wiederherzustellen gewesen, jedoch dann hätte — vielleicht — die umgewandelte Staatsgewalt, befreit von dem Einfluß der Faktoren des Umsturzes, die Vornahme einer Verfassungsänderung gar nicht mehr für notwendig erachtet oder sie hätte sie gerade in einem den Umsturzbestrebungen entgegengesetzten Sinne vorgenommen, speziell angesichts des Kampfes mit der Wiederholung eines solchen. Das andere Verfahren bestand in einer Verfassungsänderung nach demokratischer Methode, selbst wenn diese auch mit dem formellen verfassungsmäßigen Verfahren, wie es in der alten Verfassung vorgesehen war, nicht übereinstimmt, sich aber den allgemeinen demokratischen Fiktionen, insbesondere der Fiktion des souveränen „Volkswillens", der in der Mehrheit bei Abstimmungen zum Ausdruck kommt, anpaßt. Bei einer derartigen Durchführung der Verfassungsänderung hätte man im Rahmen des populären demokratischen Gedankens jeglichen Vorwurf einer Diktatur vermeiden und die demokratische Gesetzlichkeit der neuen abgeänderten Verfassung des souveränen Volkswillens, für den keinerlei Hindernisse in bezug auf

Vorschriften und Normen für eine Verfassungsänderung bestehen, fest begründen können. Anscheinend hat die Regierung auch nach dem zweiten Umsturze dieses Verfahren ins Auge gefaßt: Es waren offizielle Erklärungen abgegeben worden, daß der Entwurf der Verfassungsänderung der Sanktion des Volkes durch eine Volksabstimmung unterliegen würde, ja es gab sogar eine Zeit, wo bereits Vorbereitungen für ein solches Referendum im Gange waren. Nur war es noch unbestimmt, ob es ein ratifizierendes oder beratendes Referendum sein würde, d. h. ob beabsichtigt war, einen fertiggestellten Verfassungsentwurf durch Abstimmung (Ratifizierung) bestätigen zu lassen oder aber die Annahme einer Reihe von Thesen über Grundsätze des zukünftigen Verfassungsbaues vom Volke begutachten zu lassen, damit die Regierung, nachdem dieses durch Abstimmung angenommen, dadurch quasi ein Volksmandat erhält, um die Grundsätze in den Artikeln des neuen Verfassungsaktes zu verankern. Auf diesem Wege bewegten sich die Absichten der Regierung im Jahre 1927 und zu Beginn des Jahres 1928. Jedoch im Jahre 1928 änderte die Regierung ihre Absicht und die Angelegenheit betreffend die Verfassungsänderung wandte sich dem dritten Verfahren zu. Allem Anscheine nach war diese Entscheidung der Regierung beeinflußt worden durch eine von den litauischen Gerichten (dem Obersten Tribunal Litauens) abgegebene Erläuterung des durch zwei Umstürze geschaffenen Verfassungszustandes der Staatsgewalt. Diese Frage entstand vor Gericht anläßlich eines Verfahrens, in dem ein früherer Minister für ein in seiner Eigenschaft als Minister begangenes Dienstvergehen zur strafrechtlichen Verantwortung gezogen werden sollte (i. S. Petrulis). Nach der Verfassung war für die Erhebung von Strafklagen gegen einen Minister ein Seimbeschluß erforderlich. Jedoch bestand der Seim tatsächlich gar nicht mehr und aus diesem Grunde war die Anwendung der betreffenden Artikel der alten Verfassung in vorliegendem Falle und bei dem bestehenden Verfassungszustande gleichbedeutend mit der Unmöglichkeit, ein solches Vergehen zu verfolgen, und sicherte daher Ministern für Dienstvergehen Straflosigkeit zu.

Es war klar, daß eine solche Schlußfolgerung strikt dem Sinne dieser Verfassungsbestimmung widersprach, denn das vorgesehene Verfahren für Anklageerhebungen gegen Minister war durchaus nicht dazu da, um denselben Straflosigkeit zuzusichern. Folglich hätte eine direkte Anwendung der Verfassung den wahren Sinn der anzuwendenden Bestimmung verdreht. Hierbei zeigten sich deutlich die rechtlichen Folgen des Umsturzes, der Zustände der Nichtanwendbarkeit der Verfassung geschaffen hatte. Selbst die Tatsache des Nichtvorhandenseins des Seim, der den Grund der Nichtanwendbarkeit der betreffenden Verfassungsbestimmung bildete, war vom Standpunkte der Verfassung aus undenkbar, jedoch bestand diese Lage nun einmal. Mit dieser Wirklichkeit in der gegebenen Organisation der Staatsgewalt rechnend, kam das Gericht zu dem Schluß, daß die Tatsache des vollzogenen Umsturzes eine neue Quelle des Staatsbaues Litauens geworden war und daß er dort, wo seine Folgen der alten geschriebenen Verfassung widersprachen, die Geltung und Kraft derselben abgeändert

hat und daher die Bestimmungen der Verfassung von 1922 nicht von selbst gegen die Schöpfungen des Umsturzes zur Anwendung zu gelangen haben, sondern nur im Zusammenhange mit den durch den Umsturz in die Verfassung gebrachten Änderungen. Insbesondere stellte das Gericht fest, daß in dem auf diese Weise geschaffenen Bau die Rechte des Obersten Verfassungsorgans, des — vom Präsidenten der Republik aufgelösten und nicht wieder einberufenen — Seim auf den Präsidenten übergegangen waren.

Diese Erläuterung des geschaffenen Verfassungszustandes legalisierte die Diktatur der Regierung (des Präsidenten der Republik), was die Regierung selbst bisher vermieden hatte, das Gericht aber nun konstatierte und verkündete. Ob eine Diktatur schlecht oder gut sei — ist eine Frage für sich und das Gericht hat diese gar nicht berührt, jedoch m. E. hat das Gericht mit Recht trotzdem damals das Vorhandensein der Diktatur festgestellt, obgleich die Regierung selbst sie bis dahin verbarg. Jedoch vernichtete diese vom Gericht verkündete Theorie, die sich auf die Analyse des damaligen Verfassungszustandes gründete, die von der Regierung unterstützte bedingte Aussetzung der Legislative bei Fehlen des Seim. Die aus dem Umsturz hervorgegangene diktatorische Regierung, die an die alten geschriebenen Verfassungsnormen nur soweit gebunden ist, als sie diese Normen selbst anerkennen will und sie für notwendig erachtet, und die über alle die obersten Attribute der Staatsgewalt verfügt — besitzt selbstverständlich auch die gesetzgebende Gewalt. Überhaupt solange sie die ganze Macht in Händen hat, entscheidet sie ganz allein darüber, ob und in welchem Maße sie diese gesetzgebende Gewalt ausübt.

Die vom Gericht aufgestellte Theorie der Diktatur in dem geschaffenen Bau der Staatsgewalt war für die weitere Verfassungsevolution Litauens von ausschlaggebender Bedeutung. Das Versteckspiel — das Trachten, die wahre Lage nicht erkennen und sie durch Fiktionen, wie z. B. das Ruhen der Legislative verbergen zu wollen, — mußte ein Ende nehmen. Die Regierung wollte die nunmehr festgestellte Tatsache nicht länger bestreiten und begann daher auf Grund der Machtbefugnis des Präsidenten der Republik gesetzgeberisch zu arbeiten. Obgleich jedoch die Diktatur der Staatsgewalt, wie überhaupt jeder tatsächlichen Gewalt, die aus einer Revolution oder einem Umsturz entstanden ist, festgestellt und von der Regierung endlich auch selbst anerkannt worden war, so wollte die Regierung trotz alledem diese Diktatur nicht befestigen. Sie sah die Diktatur ganz richtig als eine tatsächlich vorhandene zeitweilige Gewalt an, deren Aufgabe es sei, einen gesetzlichen Verfassungsbau vorzubereiten und bis zur Schaffung eines solchen ein bestimmtes Verfassungsprovisorium zu bilden (zeitweilige Verfassung).

Dieses bestimmte die Annahme des dritten Verfahrens bei Durchführung der Verfassungsreform. Die Annahme der Theorie einer Diktatur der zeitweiligen Gewalt änderte schon ganz von selbst die Stellung der Verfassungsfrage. Da, wo bereits eine Diktatur geschaffen, ist vom früheren Verfassungsbau nur eine „tabula rasa" nachgeblieben, folglich entsteht gar nicht die Frage einer „Änderung" der Verfassung,

die ja tatsächlich bereits von der Diktatur vernichtet ist, sondern es entsteht die Frage der Schaffung einer neuen, zeitweiligen oder ständigen Verfassung. Denn sofern die früher in Geltung gewesene Verfassung aufgehoben wurde, kann nur die Diktatur der tatsächlichen Staatsgewalt Faktor der Schaffung einer neuen sein, die, wenn sie nicht die Absicht hat, ihre Diktatur als ständige zu befestigen, als zeitweilige Staatsgewalt, als zeitweilige Regierung handelt.

Diesen Weg beschritt auch die Regierung Litauens. Statt mit Hilfe der Diktatur nach freiem Ermessen gesetzgeberisch zu arbeiten, beeilte sie sich, den Titel einer Diktatur der zeitweiligen Staatsgewalt in der verfassungsmäßigen „tabula rasa" dazu zu benutzen, um einen bestimmten Verfassungsbau herzustellen und sich an eine verfassungsmäßige Gesetzlichkeit zu binden. Dies geschah durch den Akt vom 15. Mai 1928, der die neue Verfassung Litauens darstellt. Die Verkündung dieses Aktes war festgesetzt auf den Tag der Zehnjahresfeier der litauischen Armee, die die Stütze der Unabhängigkeit Litauens bildet und gleichzeitig die reale Macht darstellt, mit deren Hilfe der Umsturz von 1926 durchgeführt wurde und die daher die Berechtigung hat, über die weiteren Schicksale Litauens zu entscheiden. Durch diese Handlung war die diktatorische zeitweilige Staatsgewalt des Präsidenten der Republik, des Urhebers des Verfassungsaktes vom 15. Mai 1928 symbolisch mit ihrem physischen Urheber — der Volksarmee, verbunden.

Die rechtliche Struktur des Verfassungsaktes vom 15. Mai 1928 ist ziemlich kompliziert. Einerseits besitzt dieser Akt alle Merkmale einer oktroyierten Verfassung. Seinem Namen nach ist dieser Akt „die Verfassung des litauischen Staates". In dieser Benennung weist nichts auf einen zeitweiligen oder provisorischen Akt hin. Seinem Inhalte nach ist es eine völlig abgeschlossene Verfassung, die eine bestimmte ständig funktionierende Organisation der Staatsgewalt vorsieht. Dieses ist absolut kein Verfassungsprovisorium, — keine embryonale Verfassung, die nur bis zur Fertigstellung einer neuen ständigen gelten soll und die nur das vorsieht, was zeitweilig einer Verbesserung bedarf. Nichts dergleichen: weder ist davon die Rede, noch angedeutet, daß sie von einer anderen zukünftigen Verfassung abgelöst werden soll; gerade diese soll eben die ständige sein. Ihr oktroyierter Charakter, der mit aller Deutlichkeit auf ihren diktatorischen Titel hinweist, enthalten in der persönlichen Machtbefugnis des Präsidenten der Republik, kommt am grellsten in der Präambel zum Ausdruck, die folgendermaßen lautet:

„Der Präsident der Republik hat mit Zustimmung des gesamten versammelten Ministerkabinetts (folgen die Namen sämtlicher Minister des Kabinetts des Prof. Woldemaras), am 15. Mai 1928, dem Armeefesttage, in einer feierlichen Sitzung zu dankbarer Erinnerung an die im Verlaufe von 10 Jahren durch das litauische Volk verrichteten Taten, insbesondere durch seine besten Söhne, welche die Unabhängigkeit Litauens mit den Waffen verteidigten und weiter ständig Wacht halten, beschlossen, nachstehende Verfassung des Litauischen Staates zu verkünden."

Hieraus folgt, daß die neue Verfassung auf Grund einseitigen Beschlusses des einzigen Trägers der Staatsgewalt, des Präsidenten der Republik, verordnet und eingeführt worden ist. Sein Wille und seine Macht ist der Ursprung der verbindlichen Kraft der neuen Verfassung, des positiven Gesetzes der litauischen Republik. Dieses ist offenkundig ein diktatorischer Titel. Die Verfassung ist Litauen vom Präsidenten verliehen, sie ist oktroyiert.

Wenn wir uns aber daraufhin dem Text der neuen Verfassung zuwenden, den in ihr zum Ausdruck gebrachten Grundlagen der Staatsgewalt und des staatlichen Baues, ihren einzelnen Bestimmungen über die Schaffung und die Obliegenheiten der von ihr gebildeten Organe der Staatsgewalt, — so verblaßt dieser erste Eindruck von der oktroyierten Verfassung und die Oktroyierung erhält eine ganz andere Bedeutung, als sie uns auf den ersten Blick erschien.

Bereits im Art. 1 der Verfassung finden wir zwei charakteristische kategorische Feststellungen: der Litauische Staat ist eine demokratische Republik, weiterhin ist der Träger der souveränen Staatsgewalt das Volk. Diese beiden Grundsätze widersprechen der Oktroyierung der Verfassung kraft der Machtbefugnis des Präsidenten, weil in einer demokratischen Republik, die begründet ist auf der Souveränität des Volkes nur das Volk Träger des Verfassungsbaues sein kann und die Verfassung selbst auch nur vom Volke ausgehen kann. Wie ist also die neue Litauische Verfassung aufzufassen? Ist sie demokratisch oder oktroyiert? Ist sie auf dem diktatorischen Grundsatz der Präambel oder auf dem demokratischen Grundsatz des Art. 1 aufgebaut? Die Antwort finden wir in der Verfassung selbst und hierbei werden wir sehen, wie diese beiden sich widersprechenden Grundsätze zerlegt und wie sie in dieser originellen Verfassungsstruktur durch zwei verschiedene und aufeinanderfolgende Geltungsbereiche abgegrenzt sind.

Zum Verfassungsbau der Staatsgewalt, wie ihn die Verfassung von 1928 vorsieht, übergehend, überzeugen wir uns aus der Analyse des Textes, daß dieser Bau durchaus nach demokratischem Grundsatz aufgebaut ist. Der demokratische Grundsatz ist hier sogar tiefer und deutlicher zum Ausdruck gebracht worden, als in dem früheren Aufbau der Staatsgewalt nach der alten Verfassung von 1922. Alle verfassungsmäßigen Organe der errichteten Staatsgewalt gehen direkt oder indirekt vom Volke aus. Ebenso wie bei der Verfassung von 1922 wird auch nach der Verfassung von 1928 das Organ der gesetzgebenden Gewalt — der Seim — durch die allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Abstimmung nach dem Proportionalwahlsystem gewählt; die einzige Verbesserung in der Verfassung von 1928 ist hier eine geringe Hinaufsetzung der Altersgrenze der Wähler (von 21 auf 24 Jahre). Es ist richtig, daß der Zusammenhang des repräsentativen und durch keinerlei Mandate gefesselten Seims mit dem Volke gemäß der Verfassung von 1928 dadurch etwas abgeschwächt wird, daß die Legislaturperiode des Seim verlängert worden ist, (von drei auf fünf Jahre), jedoch wurde dies nach dem System dieser Verfassung absolut nicht zur Stärkung der eigenen Machtbefugnis des Seims vorgenommen, sondern im Gegenteil, um den Seim in seinem eventuellen Kampfe

mit der Regierung zu schwächen, indem man ihn seines politischen Trumpfes in der Demokratie beraubte, — seines starken und unmittelbaren Zusammenhanges mit der Wählermasse.

Wenngleich die Verfassung von 1928 für den Seim fast dieselbe, frühere demokratische Volksstruktur beibehält, so verstärkt sie mit größter Energie den demokratischen Grundsatz hinsichtlich der übrigen Verfassungsorgane der Staatsgewalt. Nach der alten Verfassung von 1922 ging nur der Seim unmittelbar aus dem Volke hervor (wurde vom Volk durch Abstimmung gewählt), während die übrigen verfassungsmäßigen Organe der Staatsgewalt bloß durch den Volksseim mit dem Volke in Zusammenhang standen: der Präsident der Republik wurde vom Seim nur für die kurze Zeitspanne einer jeden Seimsession gewählt, das Ministerkabinett vom Präsidenten ernannt und vom Seim überwacht, wobei letzterer dasselbe jederzeit durch Entziehung des Vertrauens zum Rücktritt zwingen konnte, endlich das Gericht, dessen Personalbestand entweder vom Präsidenten oder vom Justizminister ernannt wurde. Die neue Verfassung von 1928 stärkte den Zusammenhang der errichteten Staatsgewalt mit dem Volke in der Beziehung, daß nicht nur der Seim allein, sondern auch der Präsident der Republik vom Volk zu wählen sind. Hierin folgt die Verfassung von 1928 dem Beispiel der Vereinigten Staaten von Nordamerika (USA.), Finnlands und des Deutschen Reiches, besonders dem der beiden ersten Staaten, indem sie zweifache Volkswahlen für die Präsidentenwahl vorschreibt (das Volk wählt ad hoc besondere Vertreter und diese dann den Präsidenten). Dieses Verfahren schwächt den Seim und stärkt die Regierung, es ist jedoch gleichzeitig demokratischer im Sinne des Einflusses des Volkes auf die Bildung der Organe der errichteten Staatsgewalt.

Jedoch tritt die Stärkung des demokratischen Grundsatzes in der Verfassung von 1928 im Vergleich zur Verfassung von 1922 auch in der unmittelbaren Teilnahme des Volkes (der Wählermasse) an der Staatsgewalt in Erscheinung. Die Verfassung von 1922 schuf eine Demokratie nach französischem repräsentativem System. Die Momente einer unmittelbaren oder direkten Demokratie nach schweizer-amerikanischem Muster kamen in ihr recht schwach zum Ausdruck. Solcher Momente gab es in ihr im ganzen nur zwei: a) erstens — die Volksinitiative, sowohl in bezug auf die gewöhnliche, als auch die Verfassungsgesetzgebung (Art. 20 und 102 der Verfassung von 1922); für die Einbringung eines gewöhnlichen Gesetzentwurfes im Wege der Initiative waren 25 000 Stimmen wahlberechtigter Bürger erforderlich, für die Einbringung eines Antrages auf Abänderung der Verfassung dagegen 50 000 Stimmen; die Initiative war völlig sanktionslos, wenn der Seim den im Wege der Initiative eingebrachten Entwurf ablehnte; b) zweitens — das sogen. Volks-Veto (die Appellation ans Volk) und die fakultative ratifizierende Volksabstimmung, jedoch ausschließlich bezüglich der vom Seim angenommenen Abänderungsentwürfe (Abänderungen und Ergänzungen) der Verfassung, nicht aber der gewöhnlichen Gesetze, wobei der Seim mit qualifizierter Stimmenmehrheit die Anwendung auch dieses Volksrechtes beseitigen

kann; wenn nämlich der Seim den Entwurf auf Abänderung der Verfassung mit einer Vierfünftel-Stimmenmehrheit sämtlicher Abgeordnetenstimmen angenommen hat, kommen das Volks-Veto und die Volksabstimmung nicht mehr zur Anwendung (Art. 103 der Verfassung von 1922). Weitere Spuren einer unmittelbaren Demokratie finden wir in der Verfassung von 1922 nicht mehr vor.

Die Verfassung von 1928 erweitert recht bedeutend die Teilnahme des Volkes an der Staatsgewalt, wenn auch nur in einer bestimmten Richtung — mit dem Ziel einer Stärkung der Regierungsgewalt (des Präsidenten) gegenüber dem Seim. Die Tatsache bleibt jedoch bestehen: der demokratische Grundsatz bekommt ein viel grelleres Gesicht. Und zwar stellen wir nach der Verfassung von 1928 folgende Formen der unmittelbaren Demokratie fest: a) die Volksinitiative hinsichtlich der gewöhnlichen und der Verfassungsgesetzgebung — in demselben Maße und unter denselben Bedingungen wie nach der Verfassung von 1922 (Art. 22 und 103 der Verfassung von 1928); b) das sogen. Volks-Veto und die fakultative ratifizierende Volksabstimmung hinsichtlich der vom Seim angenommenen Abänderungsentwürfe der Verfassung, das seiner Struktur nach derjenigen der Verfassung von 1922, auf die wir bereits früher hingewiesen haben, ähnlich ist, jedoch mit folgenden Abänderungen (Art. 104 der Verfassung von 1928): erstens ist das Recht der Seimmitglieder, diese Volksabstimmung zu beantragen, aufgehoben worden (nach der Verfassung von 1922 wurde der vom Seim angenommene Abänderungsentwurf der Verfassung schon auf Antrag von 1/4 des Gesamtbestandes der Seimmitglieder einer Volksabstimmung unterbreitet), dafür aber ist zweitens auch die Bestimmung aufgehoben worden, auf Grund welcher die Annahme des Abänderungsentwurfes mit einer qualifizierten $^4/_5$-Stimmenmehrheit sämtlicher Seimabgeordneter ein Volks-Veto und eine fakultative ratifizierende Volksabstimmung hierbei unanwendbar machte; c) das Volks-Veto und die fakultative ratifizierende Volksabstimmung für sämtliche vom Seim anzunehmende Entwürfe gewöhnlicher Gesetze (Art. 105 der Verfassung von 1928), die der Verfassung von 1922 völlig unbekannt, jedoch von wesentlicher Bedeutung sind, da durch sie die unmittelbare Demokratie in das normale Verfahren der Gesetzgebung eingeführt wird, gewöhnliche Gesetze werden nämlich ständig erlassen, Verfassungsänderungen dagegen bilden nur seltene Ausnahmen. Auf die letztere Form der fakultativen Volksabstimmung werden wir noch bei der Besprechung des Verfassungszustandes und der Machtbefugnis des Präsidenten der Republik laut Verfassung von 1928 zurückkommen. Wir werden weiter sehen, daß diese Volksabstimmung die nach deutschem Muster (nach der Weimarer Verfassung von 1919) hauptsächlich auf Initiative des Präsidenten zur Anwendung gelangt, als Haupthebel zur Stärkung der Macht des Präsidenten gegenüber dem Seim dient.

Aus dem Dargelegten — insbesondere aus dem Umbau der Präsidentschaft der Republik auf Grundlage von Wahlen mittels Volksabstimmung und aus der Stärkung der unmittelbaren Demokratie — überzeugen wir uns, daß der demokratische Grundsatz in dem Verfas-

sungsbau der Staatsgewalt nach der Verfassung von 1928 vollständig durchgeführt ist und in seiner Äußerung und Wirkung nicht nur nicht hinter der alten Verfassung von 1922 zurücksteht, sondern sie sogar übertrifft.

Jedoch hätte die Durchführung des demokratischen Grundsatzes in dem Verfassungsbau der Staatsgewalt von sich aus die Bestimmung des Art. 1 der Verfassung, der besagt, daß das Volk Träger der souveränen Staatsgewalt ist, nicht gerechtfertigt, wenn nicht die Verfassung selbst, die diesen demokratischen Aufbau bestimmt, vom Volke ausginge. Wenn die Verfassung selbst, wie wir aus dem Text der Präambel entnahmen, von der diktatorischen Alleinmacht des Präsidenten oktroyiert ist, so wird die Teilnahme des Volkes an der Schaffung der Organe und bei Ausübung der errichteten Staatsgewalt nur ein Gnadengeschenk des Diktators sein, nicht aber ein in die Erscheinung tretendes demokratisches Recht der Volksherrschaft. Dieses Recht der Volksherrschaft oder die demokratische Souveränität setzt nämlich eine konstituierende, nicht aber eine konstituierte Staatsgewalt des Volkes voraus: folglich muß die Verfassung vom Volke selbst ausgehen.

Nun finden wir aber im Art. 106 (dem vorletzten) der Verfassung von 1928 eine Bestimmung, die besagt, daß eine Volksabstimmung diese Verfassung zu „überprüfen" habe. Daraus folgt, daß sie, um endgültig Gesetzeskraft zu erlangen, einer Sanktion des Volkswillens bedarf, die notwendigerweise in einer Volksabstimmung besteht. Folglich muß ihr der Titel des konstituierenden Volkswillens zuerkannt werden. Daß diese Volksabstimmung, wie es der Art. 106 vorsieht, im Laufe von 10 Jahren durchgeführt werden muß, d. h. daß sie bis zum Jahre 1938 hinausgeschoben werden kann, ändert am Wesen der Sache gar nichts. In diesem Zusammenhange erhält die Oktroyierung der Verfassung im Jahre 1928 durch den Präsidenten, die in der Einleitung deutlich zum Ausdruck gebracht ist, eine andere Bedeutung, denn sie widerspricht nunmehr dem demokratischen Grundsatz in keiner Weise. Bis zu ihrer Prüfung durch die Volksabstimmung (Referendum) ist diese Verfassung vom Standpunkte der von ihr selbst anerkannten demokratischen Gesetzlichkeit nur ein Verfassungsprovisorium und bildet gleichzeitig nur einen Entwurf der zukünftigen Verfassung. Dieses recht lange andauernde Provisorium, das in Zukunft durch den Volkswillen (falls die Volksabstimmung sie sanktioniert) die ständige demokratische Verfassung Litauens werden soll, ist an und für sich noch gar keine Schöpfung des Volkswillens. Dieses — eben nur das Provisorium — ist oktroyiert. Anders konnte es natürlich gar nicht verordnet werden, nachdem an die Stelle der durch Umstürze vernichteten alten Verfassung die zeitweilige tatsächliche Staatsgewalt — ihrer Natur nach eine diktatorische — entstanden war.

Dieser Verfassungsbau von 1928 beweist, daß die Regierung des Präsidenten, des Herrn Smetona, und des Vorsitzenden des Ministerkabinetts Prof. Woldemaras die Absicht hatte, in Litauen weder eine ständige Diktatur zu befestigen, noch den demokratischen Aufbau durch einen anderen zu ersetzen, sondern ganz folgerichtig den Grundsatz demokratischer Gesetzlichkeit auf den Trümmern der ersten Verfassung wiederherzustellen.

Einige Gemüter können es absolut nicht verstehen, wie ein Militärumsturz und die daraus entstandene Staatsgewalt, die eine neue Verfassung oktroyierte, den demokratischen Grundsatz des Staatsbaues nicht zerstören konnte und wollen daher, auf Grund ihrer vorgefaßten Meinung, daß der gegen die Verfassung von 1922 geführte Schlag unbedingt ein Schlag gegen die Demokratie und künftighin mit den demokratischen Grundsätzen der Staatsgewalt unvereinbar ist, in der Verfassung von 1928 keinen demokratischen Grundsatz erblicken, trotzdem die von uns durchgeführte Analyse des Baues dieses Aktes den Beweis dafür erbracht hat. Sie täuschen sich unbedingt. Die Verfassungsschöpfung der neuen Staatsgewalt Litauens ist ihrem Aufbau und ihren Titeln nach durchaus eine demokratische. Hierin liegt nicht das Wesentliche der durch den Umsturz erfolgten Veränderungen, auch war nicht der demokratische Titel für die Urheber des Umsturzes wichtig und unannehmbar, noch führte das Wesen der Verfassungskrise in Litauen zu seiner Ablehnung. Litauen ist ein zu gleichartiges Land in seiner sozialen Zusammensetzung, das litauische Gemeinwesen ist zu schwach differenziert, als daß bereits hier in diesem typischen Lande einfachster Agrarverhältnisse, wo das Fabrikwesen und Stadtleben sehr wenig entwickelt sind, wo es weder ein starkes städtisches und Fabrikproletariat, noch (nach Durchführung der Agrarreform) ein starkes Element von Großgrundbesitzern und Adel gibt — als daß die sogenannte Krisis der Demokratie mit der ihr eigenen Bestrebung, die Demokratie durch die Soziokratie abzulösen, zur Reife gelangt wäre, nämlich den Grundsatz der Atomstruktur staatlicher Vereinigung und Organisation der Staatsgewalt durch die Körperschaftsstruktur zu ersetzen. Litauen ist weder für den Faschismus noch für den Kommunismus der Sovets, noch gar für den deutschen Körperschaftsaufbau reif und der Sinn seiner Verfassungskrise liegt nicht in diesen Bestrebungen.

Das, was die Urheber der durchgeführten Umstürze im neuen Verfassungsbau oder in der Verfassungsreform zu erreichen suchten, — war weder die Vernichtung der demokratischen Titel verfassungsmäßiger Staatsgewalt, noch der Ersatz dieser Titel durch die alleinige Macht eines Diktator-Souveräns „von Gottes Gnaden" (das monarchische Prinzip) oder durch einen Körperschaftsbau der Staatsgewalt (das von mir mit „Soziokratie" bezeichnete Prinzip), sondern war ein Umbau der wirkenden Organe der geschaffenen Staatsgewalt oder besser gesagt ein Umbau ihrer Beziehungen zueinander im Rahmen der demokratischen Schablone der zu errichtenden Volksgewalt, mit anderen Worten ein Umbau des Verfassungsregimes.

Durch die Verfassung von 1922 war in Litauen das parlamentarische Regime (Parlamentarismus) nach französischem oder kontinentalem Muster eingeführt worden. Wie allgemein bekannt, unterscheidet sich der französische, besonders der französisch-republikanische Parlamentarismus besonders dadurch vom klassischen englischen Parlamentarismus des XIX. Jahrhunderts (der Zeit der Königin Viktoria) und überhaupt vom konstitutionell-monarchischen Parlamentarismus, daß im Falle eines Konfliktes zwischen Parlament (dem Unterhause oder beiden Kammern) und Regierung (dem parlamen-

tarischen Ministerkabinett), der in einem Mißtrauensvotum, einem Tadel für die Regierung oder der Ablehnung einer im Programm der Regierung vorgesehenen Gesetzesvorlage zum Ausdruck gebracht wird, das Ministerkabinett nach französischem republikanischem Parlamentarismus unbedingt zurücktreten muß, während nach klassisch englischem oder konstitutionell monarchischem Parlamentarismus dann das alternative aut-aut in Erscheinung tritt: entweder Rücktritt des Ministerkabinetts oder Auflösung der Kammern (des Unterhauses allein oder beider) des Parlaments, was eine Appellation an das Volk zur Schlichtung des Konflikts durch die Wähler mittels Neuwahlen der einen oder beider Kammern bedeutet. Hierin besteht der wesentlichste Unterschied dieser Parlamentsvorbilder. Auf diese Weise wird das Ministerkabinett nach französischem Muster in den Zustand eines von der Gnade der Parlamentsmitglieder abhängigen Organs zweiten Ranges versetzt und büßt die Parität mit dem Parlament ein, die ihm im klassischen Parlamentarismus gesichert ist. Freilich wird die Parität der Regierungsgewalt mit dem Parlament auch im französischen republikanischen Parlamentarismus nominell aufrechterhalten und zwar durch Beibehaltung des höchsten politisch unverantwortlichen Organs — des Präsidenten der Republik, der das Oberhaupt der Regierung und persönlich für seine Verwaltungsakte nicht verantwortlich ist, obschon er andererseits an diese durch Gegenzeichnung der Minister gebunden ist, wodurch aber die Verantwortlichkeit auf diese übergeht. Dieses persönlich unverantwortliche Organ, das nominell das Teilungsprinzip der Staatsgewalt und die Parität der Regierung mit dem Parlament im französischen Parlamentarismus personifiziert, verfügt auch nominell über dem Wesen nach sehr starke Machtmittel dem Parlament gegenüber, wie z. B. über das der Auflösung der Kammer (oder beider Kammern) und das suspensive gesetzliche Veto. Alles dies jedoch artet im französischen Parlamentarismus immer mehr aus und ist nur noch etwas Nominelles geworden, das in Wirklichkeit gar nicht ausgeübt wird. Zunächst wurde die Präsidentschaft der Republik dadurch herabgesetzt, daß die Wahl des Präsidenten sich in den Händen des Parlaments befestigte, was — Finnland ausgenommen — nach französischem Muster von allen Staaten mit französischem republikanischem Parlamentarismus übernommen wurde (vom Deutschen Reiche als einer Ausnahme spreche ich nicht, weil das Verfassungsregime nach der Weimarer Verfassung so eigenartig ist, daß man es gar nicht als französischen Parlamentarismus qualifizieren kann, obgleich gewisse Einflüsse desselben zu verzeichnen sind). Der vom Parlament gewählte Präsident der Republik (oder wie in Frankreich, der Čechoslovakei und Polen — von der Nationalversammlung, einer gemeinschaftlichen Versammlung der Mitglieder beider Parlamentskammern, was im wesentlichen das gleiche ist) kann diesem nicht nur deswegen nicht gleich sein, weil das Parlament diese Gleichheit selbst nicht anerkennen wird, und als Allgemeinregel, nach Möglichkeit nur eine solche Persönlichkeit zum Präsidenten wählt, von der es genau weiß, daß diese die Autorität und die Hegemonie des Parlaments anerkennen und der Parlamentsmehrheit, die

ihn gewählt hat, Treue halten wird, sondern auch schon deswegen, weil in einem demokratischen Bau dem Titel der Volkswahlen, über den das Parlament verfügt, stets mehr Autorität verliehen wird, als dem Titel einer Parlamentswahl, über den der Präsident verfügt.

Es haben sich jedoch auch im Vaterlande des französischen Parlamentarismus selbst — in Frankreich — allmählich diejenigen Machtelemente des Präsidenten der Republik, die tatsächlich der Regierung das Gleichgewicht mit dem Parlament sicherten, insbesondere das wichtigste unter ihnen — die Macht der Auflösung der Deputiertenkammer, wie auch das suspensive gesetzliche Veto — unter dem Einfluß der allgemeinen Tendenz einer Herabsetzung der Regierung und Unterordnung unter das Parlament, soweit geschwächt, daß sie sich jetzt als völlig untauglich, um wirken zu können, erweisen. Freilich ist der Präsident der Republik nach den Verfassungsgesetzen Frankreichs von 1875 berechtigt, die Deputiertenkammer aufzulösen, obgleich dieses ihm zustehende Recht von der Zustimmung des Senats abhängig gemacht ist; nicht aufgehoben ist ebenfalls die Verfassungsbestimmung über das Veto des Präsidenten. Doch wird seit der mißlungenen Parlamentsauflösung durch den Präsidenten Mac-Mahon im Jahre 1877 diese im klassischen Parlamentarismus äußerst wichtige Maßregel in Frankreich nicht mehr angewandt. Ja es besteht sogar die Ansicht, daß eine Parlamentsauflösung durch den Präsidenten einem „coup d'état" gleichkommt. Gegenwärtig muß das Institut der Kammerauflösung in Frankreich als ausgestorben gelten — als aufgehoben durch Verfassungsgewohnheitsrecht. Ebenfalls als aufgehoben infolge Verfassungsgewohnheitsrecht gilt das nichtangewandte gesetzliche Veto des Präsidenten in Frankreich, ganz abgesehen davon, daß es schon nach den Verfassungsgesetzen auf sehr schwachen Füßen stand. Endlich haben die Verfassungsgewohnheiten der dritten französischen Republik dem Präsidenten einen weiteren schweren Schlag beigebracht: es wurde nämlich zur Übung, daß der Präsident der Republik bei Ausbruch eines Konfliktes zwischen ihm und dem Parlament zum Rücktritt gezwungen wird; dieser Zwang wird mit Hilfe eines eigenartigen Instituts, des Boykotts der Präsidentenmacht bei Ernennung der Minister, durchgeführt: aus den Händen eines solchen boykottierten Präsidenten nehmen die Personen der Parlamentsmehrheit keine Ernennungen entgegen, dem ernannten Kabinett spricht die Mehrheit sofort das Mißtrauen aus und zwingt es dadurch zum Rücktritt; zuletzt bleibt dem Präsidenten, der der Möglichkeit beraubt ist, eine verfassungsmäßige Regierung zu bilden nur ein Ausweg — der des Rücktritts, um dadurch der entstandenen unmöglichen Lage ein Ende zu bereiten. In der Geschichte der dritten französischen Republik finden wir zwei Beispiele solch krasser Beseitigung des Präsidenten der Republik durch diese Art von Boykott und zwar im Falle des Präsidenten Grévy im Jahre 1887 und des Präsidenten Millerand im Jahre 1924. Folglich ist gemäß Verfassungsübung der Präsident der Französischen Republik nach dem Willen des Parlaments absetzbar.

Es ist kein Wunder, daß ein solches Regime ohne jegliche Spuren der unmittelbaren Demokratie (das System einer ausschließlich repräs-

sentativen Regierung — système représentatif) durch die Hegemonie des Parlaments fast zu dessen völliger Diktatur führt, die sogar vor Änderung von Bestimmungen einer geschriebenen Verfassung durch eigenartige Verfassungsübungen nicht zurückschreckt. Dieses ist das Regime, welches man mitunter „Seimokratie" nennt, das die Demokratie ersetzt. Das scheinbar einzige Moment von Bedeutung, das in Frankreich das Parlament schwächt und die Schärfe seiner diktatorischen Hegemonie mildert, ist die Zweiteilung des Parlaments in zwei paritätische Kammern.

Dieser französische republikanische Parlamentarismus hat sich in seinen verschiedenen Schattierungen über den ganzen europäischen Kontinent verbreitet, angefangen insbesondere mit der Portugiesischen republikanischen Verfassung von 1911 und endend mit einer Reihe von republikanischen Nachkriegsverfassungen in den Staaten Mittel- und Osteuropas und selbst des nahen Asiens (Türkei). Dem Original am nächsten kommt die Polnische Verfassung von 1921, jedoch haben denselben Weg auch die Verfassungen der jungen baltischen Staaten eingeschlagen — nämlich die Finnländische, Lettländische, Litauische von 1922 und endlich die Estländische, die übrigens ein gemischtes Regime festgesetzt hat, ein Übergangsregime vom französischen Parlamentarismus zum Schweizer Direktorialregime, das durchdrungen ist von der unmittelbaren Demokratie.

In einigen dieser Verfassungen waren die Tendenzen des französischen Parlamentarismus im Sinne parlamentarischer Diktatur noch verstärkt worden durch die Einführung des Einkammersystems des Parlaments (nur einen Seim gibt es z. B. in Litauen), in drei andern dagegen (Portugal, Lettland und Litauen nach der Verfassung von 1922) durch die Aufnahme einer formellen Bestimmung, die die Absetzung des Präsidenten der Republik durch einen mit qualifizierter Stimmenmehrheit angenommenen Seimbeschluß zuläßt (in Estland ist das Institut des Präsidenten der Republik völlig verschwunden).

Freilich war dafür in vielen dieser Verfassungen (besonders in der Finnlands, der Čechoslovakei, Lettlands, Estlands, gar nicht zu reden von der des Deutschen Reiches) ein ganzes System von Korrekturen vorgenommen worden, die auf eine Gegenwirkung gegen parlamentarische Diktatur abzielten, wobei im System dieser Korrekturen einen Hauptplatz (ausgenommen Finnland) die Entwicklung der Institutionen der unmittelbaren Demokratie (Volksinitiative, Volks-Veto, Appellation ans Volk, verschiedene Arten von Volksabstimmungen, direktes oder maskiertes imperatives Mandat) einnahm.

In Litauen waren nach der Verfassung von 1922, die den französischen Parlamentarismus einführte, wobei er noch durch das Einkammersystem des Seim und die Absetzbarkeit des Präsidenten auf Beschluß des Seim verstärkt wurde, die Institutionen der unmittelbaren Demokratie schwach zum Ausdruck gebracht. Dafür waren dem Präsidenten der Republik die Macht der Seimauflösung und das suspensive gesetzliche Veto belassen worden. Der Präsident der Republik, Herr Stulginskas (von 1922 bis 1926) hat einige Mal vom Recht des gesetzlichen Veto und einmal vom Seimauflösungsrecht Gebrauch macht.

Doch zeigt die nähere Analyse der Bedingungen, daß dies (besonders die Auflösung) aus Erwägungen derjenigen Parteimehrheit geschah, deren Kandidat der Präsident war. Mit anderen Worten, die Partei handelte durch den Präsidenten. Diese Prärogative benutzte weniger der Präsident, als die Mehrheitspartei, wenn es nötig war, die Macht nicht aus den Händen zu geben. Und tatsächlich war der von der Seimmehrheit abhängige und vom Seim gewählte und nach dessen Willen absetzbare Präsident nicht imstande, sich zu einem selbständigen Organ und in bezug auf Autorität dem Seim gleichen Regulator bei entstehenden Konflikten und Verfassungskrisen zu erheben.

Zusammengefaßt stellt sich das Verfassungsregime nach der litauischen Verfassung von 1922 im allgemeinen folgendermaßen dar. Der wahre Träger der Staatsgewalt, mit einbegriffen die Regierungsgewalt — ist der vom Volk gewählte Seim; die Wahlperiode ist eine kurze — eine dreijährige, jedoch während dieser Periode ist er durch keine unmittelbare Einmischung seitens des Volkes in der Ausübung seiner Macht behindert, mit Ausnahme der Fälle, wo es sich um Fragen einer Verfassungsänderung handelt und wo sich über ihn unter gewissen einschränkenden Bedingungen der Volkswille durch eine Volksabstimmung erheben kann (siehe oben); hinsichtlich gewöhnlicher Gesetze kann ihn die Volksinitiative nur soweit fesseln, als er verpflichtet ist, den durch diese Initiative beantragten Entwurf zu beraten, wobei ihm jedoch wieder die endgültige inappellable Entscheidung zusteht, wodurch er diese Initiative kraftlos macht; die Regierungsgewalt, vertreten durch den Präsidenten der Republik und das Ministerkabinett, ist vom Seim abhängig; durch ein dem Kabinett ausgesprochenes Mißtrauensvotum zwingt der Seim gemäß der Verfassung das Kabinett zum Rücktritt, der Präsident dagegen, obgleich berechtigt, den Seim aufzulösen, und das suspensive Veto auszuüben, befindet sich dem Seim gegenüber in einer minder günstigen Lage und kann, da er vom Seim für dessen Legislaturperiode gewählt ist, auf Beschluß desselben, mit einer qualifizierten Stimmenmehrheit abgesetzt werden; sämtliche Regierungserlasse des Präsidenten bedürfen der Gegenzeichnung — mit Ausnahme des der Seimauflösung, was gleichzeitig auch das Erlöschen seiner eigenen Präsidentenvollmachten bedeutet (da mit der Neuwahl des Seim auch eine solche des Präsidenten selbst zusammenhängt), auch besitzt der Präsident keinerlei Recht, ans Volk zu appellieren.

Nun hat in diese Beziehungen der Organe der Staatsgewalt, in ihre verfassungsmäßige Stellung dem Volke (den Wählermassen) gegenüber und untereinander — die Verfassung von 1928 unter Wahrung des demokratischen Grundsatzes sehr wesentliche Änderungen hineingetragen. Das von ihr eingeführte Verfassungsregime ist sehr kompliziert. Es enthält etwas aus dem Parlamentarismus, — sogar französischen Musters, es finden sich Entlehnungen aus dem amerikanischen Präsidentschafts- und insbesondere aus dem deutschen Weimarer Regime, auch gewisse Spuren des Bonapartismus nach Art des Zäsarismus der Plebiszite — endlich auch einige ganz eigentümliche Züge, die kaum an irgendeines der allgemein bekannten republikanischen Ver-

fassungsregime erinnern. Die Schlußfolgerung ist, daß ebenso wie das litauische Verfassungsregime von 1922 im System der errichteten Staatsgewalt auf der Hegemonie des repräsentativen Seims mit einer kraß zum Ausdruck gebrachten Tendenz zur Herabsetzung der abhängigen Regierungsgewalt aufgebaut war, nunmehr das litauische Verfassungsregime von 1928 auf einer krassen und entscheidenden Hegemonie des Präsidenten der Republik beruht — mit gleichzeitiger Minderung der Seimbedeutung und Schaffung einer doppelten Abhängigkeit des Ministerkabinetts, sowohl vom Seim, als auch vom Präsidenten.

Nach der neuen Verfassung ist der Präsident der Republik das zentrale Bindeglied und das ausführende Organ der errichteten Staatsgewalt (pouvoir constitué). Seine Machttitel gleichen denen des Seim: er wird ebenso wie der Seim vom Volk gewählt. Seine Wahl vollzieht sich nach amerikanischem und finnländischem Muster (nicht deutschem): auf Grund zweifacher Wahlen. Es ist selbstverständlich, daß er nicht mehr auf einen Beschluß des Seim hin absetzbar ist, wie es der Präsident des Regime von 1922 war. Er ist überhaupt in keiner Weise während seiner (nach französischem Muster) siebenjährigen Amtsdauer absetzbar, insbesondere z. B. durch Volksabstimmung auf Antrag des Parlaments bei Konflikten mit dem Parlament, wie dies die deutsche Weimarer Verfassung vorsieht. Er kann außerdem vom Volk ohne irgendwelche Einschränkungen nach jeder siebenjährigen Amtsdauer auf neue sieben Jahre wiedergewählt werden (nach der Verfassung von 1922 war eine Wiederwahl des Präsidenten nur zweimal hintereinander zulässig). Freilich behält der Seim die Machtbefugnis, gegen den Präsidenten wegen Dienstvergehen und Hochverrat ein Strafverfahren einzuleiten, jedoch auch hierbei sind einige Änderungen, nicht gerade zugunsten des Seim, vorgenommen worden: der Beschluß, gegen den Präsidenten ein Strafverfahren einzuleiten, bedarf einer $^3/_4$-Stimmenmehrheit sämtlicher Seimmitglieder (nach der Verfassung von 1922 war hierfür eine absolute Majorität ausreichend).

Was den Seim betrifft, so besteht er, wie bisher, nur aus einer Kammer. Seine Teilung in ein Zweikammer-Parlament hat in der Verfassung, obgleich davon oftmals in der Zeit, als die Verfassungsreform in Vorbereitung war, die Rede gewesen ist, keine Aufnahme gefunden. Das Einkammersystem des Seims bildet unbedingt einen Faktor seiner Macht, der beibehalten wurde. Jedoch bedeutete andererseits dieses Einkammersystem des Seims auch eine Stärkung der Macht des Präsidenten in der Zwischenzeit zwischen den einzelnen Sessionen und den Legislaturperioden des Seims, auch in bezug auf seine Auflösung; welcher Art diese Stärkung ist, werden wir weiter sehen. Wenn ein Oberhaus geschaffen worden wäre, hätten sich die besonderen Attribute des Präsidenten in der Zeit, in der der Seim nicht tagt oder in der Zwischenzeit, wenn der Seim neu gebildet wird, nicht so bequem rechtfertigen lassen: entweder hätte in dieser Zwischenzeit die zweite Kammer bestehen bleiben müssen, wenn auch ohne zu arbeiten, und dann hätte sich tatsächlich die ganze Staatsgewalt bei der Person des

Präsidenten nicht konzentriert, was allein seine besonderen Vollmachten in dieser Zeit rechtfertigen würde, oder aber sie hätte als gewählte und nicht nur mit den Sessionen, sondern auch den Legislaturperioden des Seim zeitlich zusammenfallende Kammer, während der Parlamentssessionen dem Präsidenten Konkurrenz nicht eines, sondern zweier Kollegien gleichen demokratischen Ursprungs, wie er selbst, gemacht. Folglich war in diesem Falle das Einkammersystem das bequemere, da man die Schaffung einer starken persönlichen Macht des Präsidenten im Auge hatte.

Eine gewisse, wenn auch im Grunde nur scheinbare Stärkung der Position des Seims könnte man in der Verlängerung seiner Legislaturperiode erblicken. Nach der neuen Verfassung wird der Seim nicht auf drei Jahre, wie es die frühere Verfassung vorsah, gewählt, sondern auf fünf Jahre. Da es allgemein bekannt ist, daß, je kürzer die Legislaturperiode des Repräsentativorgans ist, dieses Organ, dessen Mitglieder in ihrer Mehrheit an der Erneuerung des Mandats bei der bevorstehenden Volkswahl interessiert sind, viel eher geneigt ist, mit den Wünschen und Interessen seiner Wähler zu rechnen, und daß daher hier die Stimmung des Landes am deutlichsten zum Ausdruck kommt, so ist es anderseits auch verständlich, daß eine Verlängerung der Legislaturperiode dieses Organ von dem unmittelbaren Einfluß der Wähler loslöst, und es dem Volke gegenüber viel unabhängiger macht und geneigter, sich von eigenen Erwägungen leiten zu lassen, die oft gar nicht der Stimmung der von ihm vertretenen Wählermassen oder sozialen Gruppen entsprechen; unter solchen Bedingungen wird die Macht des Parlaments auf Kosten der des Volkes (der Wähler, ihrer sozialen Gruppen) gestärkt. Aber in der Demokratie bildet insbesondere was den Präsidenten betrifft, dessen Mandat ein öffentliches ist die Stärkung der eigenen Macht des Parlaments auf Kosten der Schwächung der Zusammenhänge mit dem Volk einen Faktor, der die Autorität eines solchen Parlaments eher verringert als vergrößert. Zweifellos würde ein Seim mit dreijähriger Kadenz, in dem die Macht der sozialen Gruppen selbst mehr fühlbar wäre und der sich mehr, als der Seim mit fünfjähriger Legislaturperiode der unmittelbaren Demokratie nähern würde, die Macht des Präsidenten mehr einengen. Ganz anders wäre nun der Effekt einer solchen Verlängerung der Legislaturperiode des Seims in dem Falle, wenn der Präsident vom Seim als Mittler zwischen diesem und dem Volke gewählt werden würde.

Die fünfjährige Legislaturperiode des Seims nähert sich mehr der siebenjährige Präsidentschaftsdauer, als die dreijährige. Freilich sind fünf Jahre kürzer als sieben Jahre, jedoch wenn das Mandat des Seims der Dauer nach erheblicher ist als das Volksmandat des Präsidenten, so ist das Mandat des Präsidenten seiner juristischen Konstruktion nach viel schärfer ausgeprägt als das des Seims, so daß die Konkurrenz dieser zwei Jahre, um die es länger ist, nicht ins Gewicht fällt. Der Seim ist kollegial, der Präsident dagegen allein. Der Seim besteht aus einzelnen Abgeordneten, von denen jeder in irgendeinem bestimmten Bezirk und von einem bestimmten kleinen Teil der Wähler-

massen gewählt ist, sowie aus einzelnen Fraktionen, von denen jede nur eine bestimmte Gruppe, ein bestimmtes soziales Element, eine gewisse Richtung vertritt. Dieses wird noch mehr unterstrichen durch das Proportionalwahlsystem des Seims. Kein Abgeordneter, keine Partei oder Fraktion im Seim kann sich auf ein allgemeines Mandat berufen. Allgemein von der Mehrheit des ganzen Volkes ausgehend ist nur der Präsident, trotz mittelbarer Wahlen. Wenn ihm der ganze Seim en bloc gleicht, so ist dieser Seim immerhin durch Parteizwistigkeiten zerrissen, deren Zahl sich infolge des Proportionalwahlsystems vermehrt, auch ist er nicht allein, sondern handelt durch die Mehrheit seines Bestandes, die infolge der großen Menge von Fraktionen unbeständig und wankelmütig sein kann; der Präsident ist dagegen immer allein, zielbewußt, beständig.

Außerdem ist ein vom Volk gewählter Präsident an und für sich stets weniger farblos, als ein vom Seim gewählter — schon aus dem Grunde, weil man dem ganzen Volke als Kandidaten notgedrungen nur allgemein bekannte und hervorragende Persönlichkeiten aufstellen kann, die daher in ihrer Individualität stärker und schärfer sind als Parteikandidaten der Seimmehrheit, die nur daran interessiert ist, daß der Präsident nur ihr, d. h. dieser Mehrheit, zuverlässig und treu ergeben sein soll.

Nach der Verfassung von 1922 war der Seim ständig in dem Sinne, daß er selbst Herr über Zeit und Dauer seiner Sessionen war und daß es keine Unterbrechung zwischen zwei Sitzungsperioden des Seims, ausgenommen in Fällen seiner Auflösung, gab, da das Ende der Kadenz des alten Seims mit dem Beginn der Sitzungsperiode des neugewählten Seim zusammenfiel. Die einzige Zwischenzeit zwischen zwei Kadenzen, in der der Seim zeitweilig nicht bestand, trat im Falle seiner Auflösung ein; die Dauer dieser Zwischenzeit war in der Verfassung auf 60 Tage (2 Monate) festgesetzt. Indem sie anordnete, daß die Seimsitzungen laut der vom Seim selbst bestimmten Ordnung einberufen werden, fügte die Verfassung von 1922 noch hinzu, daß die Einberufung außerhalb dieser Ordnung vom Seimpräsidenten auf Verlangen eines Viertels aller Abgeordneten zu erfolgen habe. Alles dies war in völliger Übereinstimmung mit der Verfassungsstellung des Seim, des Trägers der errichteten Staatsgewalt. Die Verfassung von 1928 ändert alles radikal. Der Seim ist bereits kein ständiger mehr, sondern besteht nur für die einzelnen Sitzungsperioden. Die Verfassung setzt alljährlich 2 ordentliche Sitzungsperioden des Seims fest — eine im Frühjahr und eine im Herbst —, wobei sie genau den Tag des Zusammentritts einer jeden bestimmt und kategorisch die Parlamentsarbeit einer jeden auf drei Monate beschränkt. Folglich können die ordentlichen Sessionen nur 6 Monate im Jahr dauern; während der übrigen 6 Monate finden keine Sitzungsperioden statt. Freilich kann in der Zwischenzeit zwischen zwei ordentlichen Sitzungsperioden eine außerordentliche einberufen werden, jedoch nur vom Präsidenten der Republik allein oder auf schriftlichen Antrag von $^3/_5$ aller Seimabgeordneten. Es sind auch die Zwischenräume zwischen den Sitzungsperioden des Seims festgesetzt und, wo solche bereits vor-

handen waren, verlängert worden. Zwischen dem Ablauf der Legislaturperioden des Seims alter Einberufung oder der Auflösung des Seims und den Neuwahlen der Seimabgeordneten ist gemäß Verfassung ein Zeitraum bis zu 6 Monaten zulässig, während welchen Zeitraumes der Seim nicht besteht.

In gewisser Weise zum schlechteren haben sich nach der neuen Verfassung auch die Stellung und einige verfassungsmäßige Bevollmächtigungen der einzelnen Abgeordneten und Abgeordnetengruppen verändert; so z. B. hinsichtlich der Unverletzlichkeit der Person des Abgeordneten — nach beiden Verfassungen (1922 und 1928) darf ein Abgeordneter ohne Zustimmung des Seims nur verhaftet werden, wenn er auf frischer Tat (in flagranti) ertappt wird; nach der alten Verfassung aber müßte ein unter diesen Umständen verhafteter Abgeordneter auf Verlangen des Seims enthaftet werden, nach der neuen — nicht mehr. Ein anderes Beispiel: nach der alten Verfassung konnte außer dem Präsidenten und 50 000 wahlberechtigten Bürgern auch ¼ aller Seimabgeordneter gegen eine vom Seim angenommene Verfassungsänderung Protest erheben und dem Volke zur Beschlußfassung auf dem Wege der allgemeinen Abstimmung vorlegen; nach der neuen — ist das Recht der Appellation ans Volk nur dem Präsidenten und 50 000 wahlberechtigten Bürgern verblieben — die Abgeordneten haben diese sie dem Volke näherbringende Macht verloren.

Bevor wir an die Prüfung der Hauptkategorie der Verfassungsänderungen, die sich auf die unmittelbare vollziehende Gewalt des Präsidenten bezieht, herangehen, wollen wir noch den dritten Faktor der errichteten Staatsgewalt — das Ministerkabinett — betrachten, insbesondere in seinen gegenseitigen Beziehungen zum Seim.

Gerade hier finden wir noch Spuren eines Parlamentarismus vor, der zum Teil, wenn auch in entstellter Form, in der neuen Verfassung erhalten geblieben ist, außerdem — und dies ist noch bemerkenswerter — finden wir einige Züge typisch französischer Art dieses für die Staatsgewalt ungünstigen Parlamentarismus, die übrigens andererseits durch diese Verfassung gestärkt ist, insbesondere in der Person des Präsidenten, weniger in der der Minister.

Das Ministerkabinett besteht aus dem Ministerpräsidenten (Premier) und den Ministern, die alle vom Präsidenten der Republik ernannt und entlassen werden (die Minister auf Vorschlag des Premiers). Zur Entlassung, wie es die Verfassung von 1928 nennt, des Kabinetts en bloc werden wir noch weiter unten zurückkehren, da die ungewöhnliche Form dieser Entlassung allein schon von besonders wichtiger verfassungsmäßiger Bedeutung ist und daher aufgeklärt werden muß. Das Ministerkabinett hat insbesondere hinsichtlich seiner gegenseitigen Beziehungen zum Seim den Charakter eines völlig parlamentarischen Kabinetts, das für den Parlamentarismus typisch ist und das mit dem Seim auf Grundlage gegenseitigen Vertrauens zusammenarbeitet. In parlamentarischem Sinne ist seine Struktur sogar typischer und zugleich logischer als die Struktur des Ministerkabinetts nach der alten Verfassung von 1922, das zu der Tendenz zur Ausartung des Parlamentarismus in eine Seimdiktatur (Seimokratie) neigt, und unter

anderem sogar ein so wesentliches konstruktives Element des parlamentarischen Regimes wie das Ministerkabinett diesem Ziele zum Opfer brachte, indem es dessen charakteristisches Wesen verfälschte. Jene Verfassung enthielt nämlich eine Bestimmung (Art. 60 Abs. 2), die die Einheit des Kabinetts zersetzte, indem sie das Prinzip der Solidarität der Minister im Kabinett zerstörte. In der Verfassung von 1928 gibt es das nicht mehr. Es war dies die Bestimmung, die im Rahmen der dem Ministerkabinett zustehenden Gesetzesinitiative, den in der „Minderheit" gebliebenen Kabinettsmitgliedern gestattete, schriftlich ihr motiviertes „Separatvotum" über die vom Kabinett angenommenen und dem Seim unterbreiteten Gesetzesvorlagen niederzulegen, ja noch mehr, sie verpflichtete das Kabinett, dieses niedergelegte „Separatvotum" der in der Minderheit Gebliebenen gleichzeitig mit der vom Ministerkabinett eingebrachten Gesetzesvorlage dem Seim zu unterbreiten. Dieses widersprach kraß allen parlamentarischen Grundsätzen und sogar dem Sinne eines parlamentarischen Ministerkabinetts selbst. Seinem eigenen Wesen nach bedarf das parlamentarische Ministerkabinett einer völligen inneren Solidarität. Es bildet eine kollegiale Einheit, in der es weder eine „Mehrheit" noch eine „Minderheit" geben darf; es stützt sich auf die Parlamentsmehrheit — es ist ein Partei-Kabinett, wie auch die Mehrheit Partei ist, — und solange es nicht gestürzt ist, muß es ebenso einheitlich sein, wie diese Mehrheit; sämtliche Streitigkeiten und Kompromisse werden im Kabinett selbst beigelegt und nicht nach außenhin bekanntgegeben; wenn im Kabinett Meinungsverschiedenheiten bestehen und man zu keinem Kompromiß gelangt, wenn es im Kabinett „besondere Meinungen" gibt, dann besteht eben keine Solidarität mehr und dann verlassen entweder diejenigen Minister das Kabinett, die sich nicht mit der im Kabinett herrschenden und vom Premier geteilten Meinung oder mit dem Kabinettsbeschluß solidarisch erklären können oder aber das ganze Kabinett fällt in corpore. Daß aber die mit dem Kabinett sich nicht solidarisch erklärende „Minderheit", durch die die Einmütigkeit zerstört wurde, trotzdem noch im Kabinett weiter verbleibt, — das ist mit dem Parlamentarismus unvereinbar. Das ist dann schon kein parlamentarisches, kein starkes und in kategorischer Einmütigkeit zusammengeschlossenes Ministerkabinett mehr, das sein ganzes Programm, die ganze Initiative und Arbeit erfaßt, kein post factum für seine unter der Voraussetzung völligen gegenseitigen Vertrauens sämtlicher Mitarbeiter des Premiers vorgenommenen Handlungen verantwortliches und von seinem gemeinsamen Führer, dem Premier zusammengeschweißtes Kabinett, mit einem Wort — das ist kein politisches herrschendes Kollegium, das auch in bezug auf die Gesetzesinitiative, die eine seiner wichtigsten Aufgaben ist, seinen grundlegenden politischen Charakter nicht verlieren darf, sondern das wird ein untergeordnetes Direktorium sein — ein Kollegium hoher Beamter, ein farbloses Reservoir gewisser „Spezialisten" ohne eine bestimmte und einmütige politische Prägung. Der Absatz 2 des Art. 60 der Verfassung von 1922 ist vom Standpunkte des parlamentarischen Regimes eine der Hauptsünden jener Verfassung. Das war ein Stich ins Herz der

parlamentarischen Regierung, eine Verwandlung der Minister in untergeordnete Beamte — in Agenten der Parlamentstätigkeit.

Vielleicht hat deshalb die Verfassung von 1928 — im Zusammenhange mit der Aufhebung dieser Bestimmung — vollständig logisch vom Gesichtspunkte der Parlamentsgrundsätze aus, für diese untergeordnete Tätigkeit der technischen Bearbeitung von Gesetzesentwürfen, als Arbeiten für Spezialisten im Rahmen der politischen Gesetzesinitiative des Ministerkabinetts, ein besonderes kollegiales Organ von Beamten geschaffen — den Staatsrat (Valstybės Taryba) — ähnlich einem analogen Organ in vielen anderen Staaten mit parlamentarischem Regime. Dieses Organ hat unter anderem auf Grund eines besonderen Gesetzes, wenn auch in bescheidenem Maße, die Gesetzlichkeit der Verwaltungstätigkeit zu kontrollieren; dem Rate selbst wird in diesen Fragen auch die Initiative eingeräumt, ohne jedoch ihm die Kraft gerichtlicher Entscheidungen zu verleihen. Man kann aber auch nur von einem Kollegium hoher Beamten und Spezialisten, nicht von einer politischen Regierung, zu einem zur Prüfung vorgelegten Entwurf „der Mehrheit" auch noch ein motiviertes „besonderes Gutachten" der „Minderheit" verlangen.

Wenn die besonderen Vorrechte des Präsidenten nicht wären, von denen noch die Rede sein wird und welche das verfassungsmäßige Verhältnis der Regierung und des Seims zueinander stark verändern, so würde dieses Verhältnis, soweit es die Stellung des Kabinetts anbetrifft, nach der neuen Verfassung vollständig den Grundsätzen des Parlamentarismus entsprechen. Aus den Bestimmungen der Verfassung, welche das Verhältnis zwischen Kabinett und Seim betreffen — in Verbindung mit dem Vorrecht, den Seim aufzulösen — könnte man den Schluß ziehen, daß zwischen Seim und Regierung ein Zusammenarbeiten besteht, welches auf dem klassischen Prinzip des Parlamentarismus, dem gegenseitigen Vertrauen, begründet ist. Tatsächlich besagt auch die Verfassung von 1928 ausdrücklich, daß der Seim die Tätigkeit der Regierung kontrolliert, Anfragen und Interpellationen einbringt (Art. 30), daß das Kabinett dem Seim für die allgemeine Regierungspolitik und die einzelnen Minister für ihre Tätigkeit und die Handlungen in ihrem Gechäftsbereich verantwortlich sind (Art. 60 Abs. I). Alle Akten des Präsidenten der Republik, mit einer (wie wir später sehen werden, sehr wichtigen) Ausnahme werden vom Premierminister oder dem zuständigen Minister gegengezeichnet und unterliegen daher auch, als in die ministerielle Verantwortlichkeit einbezogen, der Kontrolle des Seims (Art. 57). Wenn der Seim mit einer qualifizierten Mehrheit von $^3/_5$ aller Mitglieder dem Kabinett oder einem einzelnen Minister das Mißtrauen ausspricht, so sind das Kabinett und dieser Minister verpflichtet, zurückzutreten (Art. 60 Abs. 2). Die Kontrolle, die Verantwortlichkeit, die Gegenzeichnung, das Vertrauen — alles ist hier vorhanden; die Parität zugunsten der Regierung dagegen ist durch das Prärogativ der Auflösung des Seims gesichert. Es könnte scheinen — alles wäre im Geiste eines strengen Parlamentarismus geordnet.

Gewiß, im Vergleich mit den analogen Bestimmungen der Verfas-

sung von 1912, sind einige Abweichungen zugunsten der Regierung vorhanden, doch zerstören dieselben allein nicht den Parlamentarismus. Namentlich ist die Kontrolle der Regierung durch den Seim durch die Verringerung der Kontrollmöglichkeiten gemildert. Die Verfassung von 1922 sieht außer Anfragen und Interpellationen noch eine Revision von seiten des Seims vor, welche in der Verfassung von 1928 gar nicht erwähnt wird; nach der Verfassung von 1922 läßt die Gegenzeichnung der Urkunden des Präsidenten keine Ausnahme zu, jetzt ist sie in einem Falle zulässig; nach der Verfassung von 1922 — und dieses scheint das wichtigste zu sein — genügte für den notwendigen Rücktritt des Kabinetts oder eines Ministers die einfache, absolute, nicht qualifizierte ($^3/_5$) Mehrheit im Seim. An und für sich ist das Verlangen nach dem notwendigen Rücktritt des Kabinetts im Falle eines ihm ausgesprochenen Mißtrauens kein wesentliches Element des Parlamentarismus: dieses ist nur seine falsche französische Auslegung. Dem klassischen englischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts entsprechend, wird nicht das einseitige Vertrauen des Seims zum Kabinett, sondern das gegenseitige Vertrauen derselben zueinander verlangt und im Falle, daß dieses Vertrauen gestört ist, nicht der kategorische Rücktritt des Kabinetts, sondern alternativ, entweder der Rücktritt der Regierung oder die Auflösung des Seims, als Appell an das Volk. Die Verfassung von 1928 hat bei Festsetzung des notwendigen Rücktritts des Kabinetts (oder eines einzelnen Ministers) im Falle des Mißtrauens der qualifizierten (übrigens die absolute nur um ein geringes überschreitenden) Mehrheit der Stimmen im Seim, einen typischen Zug des französischen Typs des Parlamentarismus, wenn auch in engerem Rahmen, beibehalten. Er durchdrang nach der Verfassung von 1922 den ganzen Aufbau der konstitutionellen Macht, doch bedeutet dieses noch nicht, daß sie die Prinzipien des Parlamentarismus in den Beziehungen des Kabinetts und der absoluten (jedoch nicht qualifizierten $^3/_5$) Mehrheit des Seims außer acht gelassen hat. Wenn man die allgemeinen Bestimmungen über die Verantwortlichkeit der Minister und des Kabinetts, über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsakte, über die Gegenzeichnung und über den notwendigen Rücktritt der Minister im Falle des Mißtrauens der qualifizierten Seimmehrheit im Auge hat, muß man annehmen, daß das Ministerkabinett nach dieser Verfassung eine parlamentarische Regierung ist und daraus folgern, daß es sich nicht nur auf die qualifizierte, sondern auch auf die einfache, absolute Mehrheit des Seims, mit dem es auf der Grundlage gegenseitigen Vertrauens zusammenarbeitet, stützen muß. Der Unterschied, den die Verfassung zwischen der einfachen absoluten und der qualifizierten Mehrheit des Seims macht, hat nur die Bedeutung, daß im Falle eines Mißtrauens durch die einfache absolute Mehrheit das Kabinett nicht verpflichtet ist, unbedingt selbst zurückzutreten, sondern entweder zurücktreten oder dem Präsidenten die Auflösung des Seims vorschlagen kann. Beide dagegen können sie, ohne gegenseitiges Vertrauen und ohne die Möglichkeit der Zusammenarbeit, nicht an der Herrschaft bleiben, denn dieses würde einfach den Sinn der ganzen Konstruktion vernichten und die Bestimmungen der Verfassung über die parlamen-

tarische Kontrolle, die Anfragen und Interpellationen usw. gegenstandslos machen. In den Grenzen zwischen der einfachen absoluten und der qualifizierten $^3/_5$-Mehrheit herrschen folglich, nach der neuen Verfassung in den Beziehungen des Seims zum Ministerkabinett die Prinzipien des klassischen englischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts, welche auf der Parität der Regierung und des Parlaments und auf gegenseitigem Vertrauen bei ihrer Zusammenarbeit begründet sind und nur bei Überschreitung dieser Grenzen, wenn das Mißtrauen zum Kabinett im Seim zu einer $^3/_5$-Mehrheit oder mehr anwächst, fangen die Prinzipien des französischen Parlamentarismus an zu wirken. Sie machen dieses einseitige Mißtrauen der Seimmehrheit zu einem Urteil, welches über das Schicksal des Kabinetts, im Sinne einer kategorischen Forderung nach unbedingtem Rücktritt, entscheidet.

Neben dem Ministerkabinett stand nach der Verfassung von 1922, als ein von diesem vollständig unabhängiges, dafür aber, wie auch dieses, von der Seimmehrheit abhängiges Organ — der Staatskontrolleur. Er wurde vom Präsidenten der Republik, ohne Verbindung mit dem Ministerkabinett, ernannt und war selbst dem Seim gegenüber verantwortlich, dessen Mißtrauen ihn zum Rücktritt zwang. Die Verfassung von 1928 hat ihn insofern mit dem Kabinett verbunden, als seine Ernennung durch den Präsidenten vom Vorschlag des Premierministers abhängig ist, andererseits dagegen hat sie ihn von der unmittelbaren politischen Verantwortlichkeit vor dem Seim befreit. Freilich macht das Vorschlagsrecht des Premierministers ihn zu einer Vertrauensperson des Kabinetts, welches seinerseits dem Seim verantwortlich ist; jedoch ist der Staatskontrolleur persönlich für seine Handlungen nur dem Präsidenten verantwortlich und kann, abgesehen von dem Fall des Rücktritts des ganzen Kabinetts, der, wie wir gesehen haben, beim Mißtrauensvotum des Seims erfolgt, und bei welchem auch der Staatskontrolleur zurückzutreten hat (weil der neue Premierminister das Recht hat, einen neuen Kontrolleur vorzuschlagen), persönlich nur durch den Präsidenten abgesetzt werden und bedarf nicht des Vertrauens des Seims.

Gleichzeitig mit der oben angeführten Abschwächung der Macht und des Einflusses des Seims auf das Kabinett unter Beibehaltung der Grundprinzipien des Parlamentarismus hinsichtlich Ministerkabinett, hat sich die Stellung der Minister und des Staatskontrolleurs auch in bezug auf ihre strafrechtliche Dienstverantwortlichkeit gebessert: früher genügte die Resolution der einfachen absoluten Mehrheit der Seimmitglieder, um sie zur Verantwortung zu ziehen, jetzt wird hierfür die qualifizierte $^3/_5$-Mehrheit aller Stimmen verlangt (zur strafrechtlichen Klageerhebung gegen den Präsidenten $^3/_4$ aller Stimmen). Dadurch ist die Regierung mehr als früher von einer Einmischung des Seims geschützt, welche sich manchesmal in einer unbedachten und tendenziösen Anschuldigung äußern könnte.

Bisher konnten wir in den funktionellen Beziehungen der Regierung und des Seims zueinander eine teilweise Verstärkung der Position der Regierung feststellen, aber nur im Rahmen der Prinzipien des Parlamentarismus. Die wichtigsten und interessantesten Verfassungsände-

rungen, welche weit über diesen Rahmen hinausgehen und dem Parlamentarismus vollständig fremde Einflüsse verraten, müssen wir nun in Verbindung mit dem Ausbau der Dienstgewalt des Präsidenten untersuchen.

Bemerkenswert und einzig dastehend ist vor allem die verfassungsmäßige Gewalt des vom Volke gewählten Präsidenten hinsichtlicn Gesetzgebung. Hier müssen zweierlei, sich gegenseitig ausschließende Formen dieser Gewalt unterschieden werden: a) seine Gewalt während der Zeit, in der es keinen Seim gibt (der Zwischenraum zwischen zwei normalen Legislaturperioden des Seims oder nach Auflösung des Seims bis zur Neuwahl, — diese Zwischenzeit kann, wie wir gesehen haben, 6 Monate währen — auch die Periode der provisorischen Geltung der Verfassung 1928, die noch zur Zeit bis zur ersten Einberufung des Seims, dessen Wahltermin noch nicht festgesetzt ist, andauert, und die nach dem Geiste der neuen Verfassung während des ganzen Provisoriums andauern kann, d. h. während 10 Jahren bis 1938, in welchem Jahre erst eine „Prüfung" der Verfassung durch Volksabstimmung und ihre endgültige Annahme stattfinden soll), oder wenn der Seim nicht tagt (die Zwischenzeiten zwischen den gewöhnlichen Sessionen des Seims, welche, soweit keine außerordentliche Session einberufen ist, zweimal jährlich je 3 Monate dauern) und b) seine Gewalt während der Funktion des Seims. Im ersteren Falle, wenn der Seim nicht in Funktion ist (weil er entweder nicht besteht oder weil er nicht tagt) steht dem Präsidenten die ganze gesetzgebende Gewalt zu — er ersetzt in dieser Hinsicht den Seim. Er erläßt dann Gesetze aus eigener Machtvollkommenheit. In der Verfassung von 1922 finden wir nichts ähnliches.

Freilich, eine solche Ordnung, nach welcher entweder der Präsident der Republik, oder der Monarch oder überhaupt die Regierung (Präsident oder Monarch zusammen mit dem Ministerkabinett) oder irgend ein spezielles, zu diesem Zwecke geschaffenes Organ zweiten Ranges (ein besonderes ständiges parlamentarisches Komitee aus 24 Mitgliedern, welches mit Sanktion des Präsidenten in der Čechoslovakei handelt, der Z.V.A. — der Zentralvollzugsausschuß und dessen Präsidium in der U.d.SSR.) die provisorische Gewalt haben, Gesetze in der Zeit zu erlassen, während welcher das Oberste gesetzgebende Organ (Parlament, Rätekongreß) nicht handelt — ist im Verfassungsrecht bekannt. Unter anderem hat sie in der ersteren Form in der österreichischen Monarchie und in Rußland von 1906—1917 geherrscht. Sie ist sogar, wie z. B. gegenwärtig in der Čechoslovakei, mit dem Parlamentarismus vereinbar, doch überall, ausgenommen die Sovetrepubliken und die litauische Republik nach der Verfassung von 1928, ist diese Hilfsgewalt der Regierung oder des untergeordneten Organs bedingt und in direkte Abhängigkeit von der eigentlichen gesetzgebenden Gewalt gestellt: die von der Hilfsgewalt ausgegebenen Gesetze sind zeitlich auf die Untätigkeit der gesetzgebenden Gewalt beschränkt und bedürfen zu ihrer Gültigkeit in irgendeiner Form der Überprüfung oder Sanktion der eigentlichen gesetzgebenden Gewalt, sobald diese ihre Tätigkeit wieder aufnimmt. Nur in den Sovetrepubliken, wie auch in

Litauen, gibt es diese Bedingtheit nicht, doch der Unterschied besteht trotzdem darin, daß dort, wie auch in der Čechoslovakei, diese gesetzgebende Hilfsgewalt durch die der gesetzgebenden Gewalt untergeordneten Organe ausgeübt wird (vom Z.V.A., vom Präsidium des Z.V.A.), welche selbst aus der Mitte des gesetzgebenden Organs hervorgehen (die Mitglieder des Z.V.A. werden vom Rätekongreß aus dessen Mitte gewählt, das Präsidium des Z.V.A. von diesem aus seiner Mitte). In Litauen dagegen ist diese gesetzgebende Hilfsgewalt unabhängig und durch keine spätere Überprüfung mit Ratifizierung des Seims bedingt und wird durch ein vollständig selbständiges und dem Seim paritätisches Organ, dem vom Volke gewählten Präsidenten, ausgeübt. Die Verfassung sagt nur, daß die vom Präsidenten erlassenen Gesetze „solange Rechtskraft besitzen, bis der Seim sie abändert". Doch auch die vom Seim erlassenen Gesetze behalten ihre Rechtskraft solange, bis der Seim sie aufhebt; nachdem sie aufgehoben sind, verlieren sie die Rechtskraft und sind unwirksam. Es wird nicht gefordert, daß diese Präsidentengesetze dem Seim zur Durchsicht oder Bestätigung vorgelegt werden. Demnach sind die Präsidentengesetze den Seimgesetzen gleichgestellt, das bedeutet, daß die Verfassung von 1928 zwei parallele gesetzgebende Gewalten geschaffen hat, welche alternativ handeln: bei Funktion des Seims ist dieser Gesetzgeber; wenn der Seim nicht in Funktion ist, ist der Präsident der Republik Gesetzgeber. Beide Gesetzgeber sind sich gleichgestellt, folglich sind es auch ihre Gesetze.

Allerdings bezieht sich diese Gewalt des Präsidenten der Republik nur auf die gewöhnlichen Gesetze. In bezug auf die Verfassung (ihre Änderung und Ergänzung) besitzt der Präsident nicht diese, mit dem Seim konkurrierende Gewalt.

Normalerweise dauert die gesetzgebende Gewalt des Präsidenten 6 Monate im Jahre, d. h. ebensolange wie die Gewalt des Seims, ungerechnet jene 6 Monate währenden Zwischenräume, welche zwischen den Legislaturperioden des Seims und nach seiner Auflösung entstehen.

Im letzteren Falle, d. h. zwischen den Legislaturperioden des Seims oder nach seiner Auflösung und vor der Neuwahl und Einberufung des neuen Seims, mit anderen Worten, während der Zeit, wo es keinen Seim gibt, und in den Zwischenräumen zwischen den Sessionen (hier aber nur dann, wenn keine Möglichkeit besteht, eine außerordentliche Session des Seims einzuberufen) gehen nach der neuen Verfassung auf den Präsidenten der Republik noch einige andere verfassungsmäßige Vollmachten des Seims über, nämlich: a) das wichtigste von ihnen — das Budgetrecht, d. h. die Bestätigung des staatlichen Budgets und die Bestätigung (rechtmäßige Liquidierung) seiner Erfüllung; eine nachträgliche Bestätigung dieser Akte durch den Seim ist nicht erforderlich; b) das Recht zur Ratifizierung derjenigen internationalen Verträge, für welche nach der Verfassung die Ratifizierung durch den Seim vorgesehen ist, c) die Einleitung eines Strafverfahrens gegen die Minister und den Staatskontrolleur wegen Amtsvergehen und Hochverrat. Alles dieses ist zweifellos sehr wichtig.

Welcher Art ist dagegen die Teilnahme des Präsidenten der Re-

publik an der gesetzgebenden Gewalt während der Zeit, in der der Seim tagt (während der Session des Seims)? Eine gesetzgebende Initiative besitzt der Präsident überhaupt nicht, doch spricht die Verfassung auch nirgends von einer Initiative des Seims. Diese Initiative (Art. 61 der Verfassung von 1928) steht dem Ministerkabinett zu. Der Präsident kann an ihr nur insoweit teilnehmen, als er überhaupt an den Sitzungen des Kabinetts teilnehmen kann, indem er in ihnen den Vorsitz führt. Doch steht dem Präsidenten hinsichtlich der vom Seim angenommenen Gesetze ein Veto zu. Dieses Veto ist ein sogenanntes suspensives, welches in bestimmten Fällen durch den Seim beseitigt werden kann. Es ist das Recht, binnen einer bestimmten Frist ein vom Seim schon angenommenes Gesetz dem Seim erneut zur Verhandlung vorzulegen. Ein solches Veto besaß der Präsident schon nach der Verfassung von 1922; nach der neuen Verfassung ist es nur dahingehend verstärkt worden, daß erstens die Frist, binnen welcher der Präsident die Veröffentlichung des vom Seim angenommenen Gesetzesprojektes aufschieben und dasselbe dem Seim erneut zur Verhandlung vorlegen kann, bis zu einem Monat verlängert worden ist; zweitens steht dieses Recht jetzt dem Präsidenten ausnahmslos hinsichtlich aller vom Seim angenommenen Gesetzentwürfe zu, während der Seim früher mit einer Mehrheit von $^2/_3$ aller Stimmen den Gesetzentwurf für dringend erklären und soweit dem Präsidenten dieses Recht nehmen konnte; drittens mußte der Präsident nach der Verfassung von 1922, wenn er den Gesetzentwurf an den Seim zurückleitete, diesem seine Bemerkungen gegen den Entwurf mitteilen, jetzt teilt er an Stelle der „Bemerkungen" allgemein seine „Meinung" mit, was dehnbarer ist, und endlich viertens (das wichtigste) muß der Seim jetzt den zurückgeleiteten Gesetzentwurf zum zweitenmal mit einer qualifizierten $^2/_3$-Mehrheit annehmen, um demselben trotz des Veto des Präsidenten Rechtskraft zu verleihen und den Präsidenten trotz seiner abweichenden Ansicht zur Veröffentlichung zu zwingen; früher genügte es, daß der Seim ihn zum zweiten Mal mit einfacher absoluter Mehrheit, wie das erste Mal, annahm. Zweifellos ist die Macht des Veto des Präsidenten gestiegen.

Übrigens steht dem Präsidenten wie die selbständige gesetzgebende Gewalt, so auch das Veto-Recht nur in bezug auf einfache Gesetze, nicht auf Verfassungsänderungen zu.

Ferner steht dem Präsidenten und teilweise auch der Regierung als solcher, d. h. dem Präsidenten in Gemeinschaft mit dem Ministerkabinett sowohl in bezug auf die vom Seim angenommenen einfachen Gesetzentwürfe, als auch auf die Verfassungsänderungen noch ein anderes Recht zu, nämlich das Recht, an das Volk zu appellieren. Dieses Recht, welches wir als demokratischen Appellationsprotest bezeichnen wollen und welches in ausgedehntem Maße in der Weimarer Verfassung des Deutschen Reichs vertreten ist, war schon der litauischen Verfassung von 1922 bekannt, stand dem Präsidenten aber nur hinsichtlich Verfassungsänderungen zu, indem es das Veto des Präsidenten ersetzte und war nur für solche einfache Gesetzentwürfe zugelassen, welche dem Präsidenten-Veto unterlagen. Jetzt ist

dieser demokratische Protest ans Volk nach dem Beispiel der Weimarer Verfassung auf die gesamte einfache Gesetzgebung des Seims ausgedehnt worden (Art. 105 der Verfassung von 1928), jedoch mit dem Unterschiede, daß dieser Protest nicht dem Präsidenten allein in bezug auf die Verfassungsänderungen und auf alle einfachen Gesetzentwürfe (Art. 73 Abs. I der Weimarer Verfassung), sondern der „Regierung", folglich dem „Präsidenten im Ministerrate", zusteht, denn nach beiden litauischen Verfassungen bildet der Präsident der Republik in Gemeinschaft mit dem Ministerkabinett die Regierung. Doch wenn wir in Betracht ziehen, daß nach der litauischen Verfassung von 1928, wie wir unten noch nachweisen werden, das Ministerkabinett trotz der von uns untersuchten parlamentarischen Eigenschaften in seiner Struktur und seinem funktionellen Aufbau bei seiner Mitarbeit mit dem Seim ein dem Präsidenten unterstelltes Organ ist (dies gibt es in der Weimarer Verfassung nicht und ist eine Nachahmung der amerikanischen Prinzipien, welche künstlich mit einigen parlamentarischen Prinzipien kombiniert sind), so kommen wir zu dem Schluß, daß in diesem Momente der Stärkung der Regierung auch eine Verstärkung der persönlichen Macht des Präsidenten liegt. Es sei noch bemerkt, daß in beiden Fällen, sowohl Verfassungsänderungen als auch bei einfachen Gesetzentwürfen — der demokratische Appellationsprotest nach der Verfassung von 1928 ebenso auf die vom Seim angenommenen, wie auch auf die von ihm abgelehnten Entwürfe angewandt werden kann, was sehr bedeutungsvoll und wichtig ist.

In jedem Falle — wie auch das Verhältnis zwischen dem Präsidenten und dem Kabinett in der Regierung sei — muß eine bedeutende Abschwächung der gesetzgebenden Gewalt des Seims nach der Verfassung von 1928 festgestellt werden. Vor allen Dingen ist die Gesetzesinitiative in bezug auf einfache Gesetze in den Händen des Ministerkabinetts konzentriert; mit ihr konkurriert nur die Volksinitiative. Dem Seim, wie dem Präsidenten und dem Volke ist nur die Initiative bei Verfassungsänderungen überlassen. Für die vom Seim angenommenen einfachen Gesetzentwürfe tritt sowohl das Veto des Präsidenten als auch der demokratische Appellationsprotest der Regierung (nach der Weimarer Verfassung, welche das Protestrecht dem Präsidenten übertragen hat, ist das Veto dem Präsidenten und überhaupt der Regierung entzogen und dem Reichsrat als dem Vertreter der Länder im Parlament des Reichs übertragen worden) und außerdem das Volksveto in Erscheinung. Natürlich ist die Macht und die Autorität eines Seims, dessen Beschlüsse nicht endgültige sind und vom Volk abgeändert werden können, geringer, als die Macht und Autorität eines solchen Seims, dessen Beschlüsse (wie nach der Verfassung von 1922) fest und machtvoll waren und nur durch das sehr schwache Veto des Präsidenten beschränkt wurden. Den vom Seim angenommenen Verbesserungen der Verfassung steht der demokratische Appellationsprotest und das Volksveto gegenüber. Und endlich zu all diesem die gesetzgebende Hilfsgewalt des Präsidenten in den Zwischenräumen der Seimtätigkeit! Dem Seim ist es zwar überlassen, die vom Präsidenten erlassenen Gesetze zu ändern

und aufzuheben, doch kann auch der Präsident, da er die gesetzgebende Gewalt besitzt, die geltenden Gesetze, einschließlich auch der vom Seim erlassenen, abändern! Hinsichtlich der vom Präsidenten erlassenen Gesetze gibt es weder ein Veto noch einen demokratischen Appellationsprotest, welcher die gesetzgebende Gewalt des Seims beschränkt! Die Parität ist hier gestört — und nicht zugunsten des Seims.

Man sollte jedoch nicht die Ergebnisse der Festigung der Regierung und speziell der persönlichen Macht des Präsidenten der Republik überschätzen, denn wenn dem Seim trotzdem, wie wir bemerkten, eine Kontrolle des Ministerkabinetts und unter gewissen Bedingungen sogar eine direkte Einwirkung nach französischem Vorbilde des Parlamentarismus belassen ist, welche bis zur kategorischen Forderung des Rücktritts der Minister bei einem Mißtrauen des Seims geht und wenn ferner Akte des Präsidenten, einschließlich seiner besonderen gesetzgebenden und appellierenden Vollmachten, der Gegenzeichnung und daher auch der Zustimmung der Minister bedürfen und dadurch in Abhängigkeit vom Kabinett stehen, welches selbst vom Seim abhängt, ist dann doch nicht schließlich eben der Seim der Herr und endgültige Beherrscher aller dieser besonderen Vollmachten und dieser speziellen Gewalt? Stellt dies alles nicht einen Umbau nur des Mechanismus dar, nicht aber einen solchen des ganzen Wesens der Staatsgewalt in den Wechselbeziehungen der einzelnen verfassungsmäßigen Organe zueinander?

Natürlich ist das persönliche Prestige eines vom Volk gewählten Präsidenten, dem außerdem das Vorrecht zusteht, sich an das in der Demokratie „souveräne" Volk zu wenden (durch Auflösung des Seims und durch den Appellationsprotest gegen Beschlüsse des Seims) bezüglich Annahme oder Ablehnung von Gesetzentwürfen so groß, daß die Gegenzeichnung seine persönliche Rolle nicht auf Null zurückführt, denn einem solchen Präsidenten gegenüber ist es schwerer, die Gegenzeichnung zu verweigern, als einem farblosen, vom Seim gewählten und durch den Seim vom Volk getrennten Präsidenten. Daher hat die Weimarer Verfassung, welche den Präsidenten durch die Volkswahl und den Appell an das Volk gestärkt hat, in vollem Bewußtsein der außerordentlichen Hebung seines Prestiges, durch welches die Bedeutung der Gegenzeichnung und der Abhängigkeit des Kabinetts vom Reichstag vermindert wird, nicht gefürchtet alle seine Akte ausnahmslos an eine Gegenzeichnung zu binden und eine noch stärkere Abhängigkeit des Kabinetts vom Reichstag zu schaffen, als wie sie jetzt in Litauen besteht, indem sie das Kabinett und die einzelnen Minister bei einem Mißtrauen des Reichstages zum Rücktritt zwingt, wozu nur eine einfache, nicht, wie in Litauen, eine qualifizierte Mehrheit erforderlich ist (Art. 50 und 54 der Weimarer Verfassung). Doch auch dieses war den Verfassern der Weimarer Verfassung zu wenig.

Um die Parität zwischen Reichstag und dem Präsidenten, welche durch das so außergewöhnliche Prestige des letzteren gestört ist, wiederherzustellen, hat die Weimarer Verfassung es für nötig befunden, zugunsten des Reichstags ein besonderes Institut zu schaffen, welches an Wirksamkeit der Parlamentsauflösung gleichkommt: dieses ist das

dem Reichstag überlassene Recht, sich an das Volk zu wenden mit dem Antrag, den Präsidenten der Republik abzusetzen (Art. 43 der Weimarer Verfassung). Dieses außerordentliche Recht des Reichstags, sich an das Volk zu wenden, ist allerdings bedingt durch die Annahme eines entsprechenden Beschlusses durch eine Mehrheit von $^2/_3$ aller Stimmen und ist außerdem an die Folge geknüpft, daß im Falle der Ablehnung dieses Antrages bei der Volksabstimmung der Reichstag ipso jure aufgelöst wird. Ein solches Recht des Reichstags erhöht trotzdem sein Prestige und stellt ihn, in Verbindung mit anderen entsprechenden Elementen seiner Macht (Gegenzeichnung und Abhängigkeit des Kabinetts) dem Präsidenten gleich.

Die litauische Verfassung von 1928 hat, indem sie einiges bezüglich des Präsidenten aus der Weimarer Verfassung übernommen hat, diese Garantien der Parität des Seims nicht vorgesehen. Ein Recht des Seims, sich mit dem Antrag auf Absetzung des Präsidenten an das Volk zu wenden, kennt sie überhaupt nicht; die direkte Abhängigkeit des Kabinetts vom Seim beschränkt sie, wie wir gesehen haben (Mißtrauensvotum durch qualifizierte $^3/_5$-Stimmenmehrheit) und endlich führt sie in das Institut der Gegenzeichnung eine sehr bedeutungsvolle Einschränkung ein, die mehr als alles andere die persönliche Macht des Präsidenten vergrößert. Gerade auf dieses letztere wollen wir nunmehr unser Augenmerk richten. Dieses wird sich als eine der wichtigsten Errungenschaften des in Litauen eingeführten neuen Verfassungsregimes erweisen.

Stellen wir die drei Grundzüge der verfassungsmäßigen Gewalt des Präsidenten einander gegenüber und wir werden sehen, wie merkwürdig sie sich ergänzen und welche Schlüsse aus dieser Kombination zu ziehen sind.

1. Der Präsident der Republik hat die Macht zur Auflösung des Seims (Art. 53 Abs. 1 der Verfassung von 1928); der Akt über die Seimauflösung bedarf an und für sich der ministeriellen Gegenzeichnung.

2. Der Präsident der Republik ernennt den Ministerpräsidenten (Premier) und auf dessen Vorschlag die übrigen Minister und entläßt (im Text wörtlich: auflöst) das Ministerkabinett und die einzelnen Minister (Art. 49 der Verfassung von 1928).

3. Alle Akte des Präsidenten, mit einer einzigen Ausnahme, bedürfen der Gegenzeichnung des Premiers oder des entsprechenden Ministers; diese Ausnahme bildet die Entlassung des Ministerkabinetts, die keiner Gegenzeichnung bedarf (Art. 57 der Verfassung von 1928). Da der Präsident der Republik dem Seim gegenüber nicht verantwortlich ist und da seine Akte der Kontrolle des Seims nur durch die Gegenzeichnung der verantwortlichen Minister zugänglich sind und da der Seim keine Gewalt dem Präsidenten der Republik gegenüber besitzt, mit Ausnahme seiner rein strafrechtlichen Verantwortung für Amtsvergehen und Hochverrat, so wird die Macht des Präsidenten, dadurch daß der Akt über Auflösung des Ministerkabinetts keiner Gegenzeichnung bedarf, eine rein persönliche, an keine Kontrolle des Seims gebundene.

In dieser Hinsicht liegt das Schicksal des Ministerkabinetts vollständig in den Händen des Präsidenten, und die Minister, die von der persönlichen Gewalt des Präsidenten abhängen, da sie durch seinen unverantwortlichen Willen abgesetzt werden können, sind nur seine ausführenden Organe. Hierin bemerken wir eine Ähnlichkeit mit dem in Amerika geltenden, sogenannten Verfassungsregime des Präsidenten: der Präsident der Republik wird zu einem persönlich unverantwortlichen Leiter und Herrn der Regierungsgewalt.

Ja selbst auch hier sondert sich das litauische Regime wieder vom amerikanischen ab, jedoch nicht auf die Seite der in den Demokratien Europas üblichen Regimes (ist doch das Kabinett mit dem Seim durch Fesseln des Parlamentarismus verbunden). Kann also der Präsident praktisch von dieser seiner persönlichen Machtbefugnis Gebrauch machen, wenn er bei Entlassung eines Kabinetts, das etwa das Vertrauen der Seimmehrheit besessen hatte, verpflichtet ist, ein neues Kabinett zu ernennen, das wieder das Vertrauen des Seims besitzen und folglich im wesentlichen die Politik des entlassenen weiterführen muß? Kann nicht vielmehr der Seim, wenn seine Mehrheit Wert auf die Mitarbeit des entlassenen Kabinetts legt, den Präsidenten zwingen, abermals dasselbe Kabinett zu berufen, indem er mit $^3/_5$-Stimmenmehrheit einem jeden anderen, vom Präsidenten an die Stelle des entlassenen, ernannten Kabinett sein Mißtrauen ausspricht?

Hier sind zwei Momente zu unterscheiden. Das eine betrifft die Zwischenräume zwischen den Tagungen und Legislaturperioden des Seims, die bis zu 6 Monaten andauern können. In diesen Zwischenräumen, zumindest bis zur nächsten Einberufung des Seims ist die persönliche Macht des Präsidenten in bezug auf das Kabinett völlig sichergestellt (allein schon durch die Tatsache einer ungehinderten Entlassung des Kabinetts ohne Gegenzeichnung) und vollkommen. Hier — während dieser Zwischenräume, jedoch nur innerhalb ihrer Grenzen — ist die Macht völlig analog der des Präsidenten der U.S.A. (Vereinigten Staaten von Nordamerika). Das gleiche gilt auch für die Anfangsperiode der Geltung der Verfassung von 1928, die, wie bereits oben erwähnt, gesetzlich bis zu 10 Jahren (bis 1938) andauern kann. Dort, wo es keine Befreiung dieses Aktes des Präsidenten von der Gegenzeichnung gibt, kann der Präsident das Ministerkabinett überhaupt nicht wechseln, selbst nicht während des Nichtvorhandenseins des Seims, denn die Gegenzeichnung ermöglicht dies nur mit Zustimmung des Kabinetts selbst oder wenigstens seines Premiers, so daß dort nur ein Rücktritt und keine Entlassung des Kabinetts möglich ist.

Das andere Moment — während der Seimtagung oder bei Beginn derselben, falls das Kabinett während der Zeit zwischen den Tagungen oder Legislaturperioden entlassen worden ist. Hier hindern tatsächlich die parlamentarischen Grundsätze der Beziehungen des Kabinetts zum Seim den Präsidenten, seine persönliche Macht durch eine verantwortungslose Entlassung des parlamentarischen Kabinetts und Ernennung eines neuen nach eigenem Ermessen und eigener Wahl auszuüben. Jedoch sie hindern ihn nur insofern, als der Seim tätig ist. Gerade diese Grundsätze aber bilden das Mittel zur Beseitigung dieses Hinder-

nisses. Dieses Mittel wird die Auflösung des Seims sein. Nach Entlassung eines ihm unliebsamen Kabinetts, das aber das Vertrauen der Seimmehrheit genoß, wird der Präsident ein solches Kabinett berufen, das mit der Politik des Präsidenten sympathisierend, ihm die Gegenzeichnung zur Auflösung des Seims in dem Falle geben dürfte, wenn es dem Seim einfallen sollte, den Ansichten des Präsidenten entgegenzutreten, in das neue vom Präsidenten berufene Kabinett zu boykottieren oder gar den Präsidenten zu veranlassen, das entlassene Kabinett zurückzurufen.

Nachdem sich der Präsident aus eigener Machtbefugnis von einem ihm unliebsamen Kabinett befreit und an dessen Stelle ein neues, seinen persönlichen Ansichten entsprechendes berufen hat und nach Auflösung des Seims, der seinen Wünschen entgegengetreten und dem es eingefallen war, von seiner parlamentarischen Autorität über das Kabinett Gebrauch zu machen, kann der Präsident der Republik mit dem ihm folgsamen Kabinett eigener Leute vollständig selbständig regieren und Gesetze erlassen, zumindest bis zur Einberufung des neu gewählten Seims, d. h. binnen 6 Monaten. In diesem Sinne ist er sogar noch mächtiger als sein amerikanischer Kollege: der letztere, persönlich dem Kongreß gegenüber völlig unverantwortlich, regiert immer allein, ohne gezwungen zu sein deswegen die Kammern des Kongresses aufzulösen (die er übrigens überhaupt nicht auflösen kann), durch seine ihm untergebenen und dem Kongreß in keiner Weise verantwortlichen Minister (Staatssekretäre), die nicht einmal ein Kollegium bilden (Kabinett mit Premier); er kann jedoch auf Grund einer streng durchgeführten formellen Teilung der Macht, niemals, weder selbst noch auf eine andere Weise gesetzgeberisch tätig sein. Der litauische Präsident verfügt über derartige verfassungsmäßige Mittel, daß er seine persönliche Macht sogar bis zur Diktatur ausdehnen kann, jedoch nur unter der Bedingung der befristeten Seimauflösung. Indem er das Kabinett seiner Person völlig unterordnet und sich gleichzeitig von den Fesseln des Parlamentarismus durch Auflösung des Seims befreit, bezahlt er dieses aber mit seiner Abhängigkeit von einem anderen, weit stärkeren Machtfaktor — vom Volke (der Wählermasse des Seims). Hierin ist wieder sein amerikanischer Kollege im Präsidentenregime mächtiger als er: dort kann sich niemand, nicht einmal das Volk während der Dauer der Präsidentschaft in die persönliche Regierung des Präsidenten einmischen. Der litauische Präsident ist in seiner persönlichen Machtbefugnis (ausgenommen die Einführungsperiode der Verfassung, die 10 Jahre währen kann) nicht beschränkt durch eine ministerielle Gegenzeichnung und Verantwortlichkeit des Kabinetts dem Seim gegenüber, wie in Staaten mit folgerichtigem Parlamentarismus, sondern durch die Entschließung des Volkes. Das ist die Folge dessen, daß er zur völligen Konstituierung seiner persönlichen Macht durch entschiedene Unterordnung des Ministerkabinetts unter seine Person der Auflösung des Seims bedarf.

Für Abhängigkeit des litauischen Präsidenten vom Volke werden wir noch zurückkommen und sie einer Kritik unterziehen. Fürs erste stellen wir die Tatsache fest, daß der Präsident dank der ihm

zustehenden Prärogative das Kabinett durch ein neues ersetzen zu dürfen (es zu entlassen), die Möglichkeit hat, das Kabinett sich unterzuordnen und nach Auflösung des Seims mit dessen Gegenzeichnung eine Regierung seiner eigenen Macht zu schaffen, mit anderen Worten — die ganze Regierung in seiner Person zu konzentrieren. Dieses Machtelement des Präsidenten paralysiert die funktionelle Bedeutung der Parlamentsprinzipien, die wir in den Beziehungen des Ministerkabinetts und des Seims zueinander festgestellt haben, und beseitigt den für den Parlamentarismus charakteristischen verfassungsmäßigen Dualismus, der aus dem Präsidenten und dem Kabinett bestehenden Regierung, indem es das Kabinett mit dem Präsidenten durch Unterordnung des ersteren verschmilzt und vor allem das Institut ministerieller Gegenzeichnung der vom Präsidenten ausgehenden Urkunden überhaupt für den Präsidenten bedeutungslos macht, da es den Ministern schwer fallen dürfte, gegen den Willen des Präsidenten aufzutreten und dem Präsidenten, der über derartige Machtmöglichkeiten verfügt, die Gegenzeichnung zu verweigern. Dies gibt dem Präsidenten eine besonders starke Waffe in die Hand für den Fall eines Konfliktes zwischen ihm und den Ministern. Selbst bei Nichtausnutzung dieser Mittel — einzig schon ihre Möglichkeit gibt dem Präsidenten im Konflikte ein bedeutendes Übergewicht.

Die Kombination der drei genannten Machtelemente gibt dem Präsidenten nicht nur die Möglichkeit, das Kabinett sich unterzuordnen, sondern gibt ihm auch die Hegemonie über den Seim. Die Möglichkeit der Absetzung des Kabinetts ohne Gegenzeichnung ändert nämlich den Charakter des so typischen Parlamentsinstituts — der Auflösung des Seims vollständig. Das Verfassungsrecht kennt zwei Arten von Seimauflösungen, von denen die eine die ministerielle genannt wird, die andere die königliche (oder die dem Präsidenten eigene). Die erste Art — die ministerielle Auflösung der Kammern des Parlaments — setzt einen zwischen Ministerkabinett und Kammer ausgebrochenen Konflikt voraus; der König (resp. der Präsident) löst die Kammer auf Vorschlag (Antrag, Verlangen) des Premiers auf. Der König oder der Präsident selbst beteiligt sich durch die Auflösung der Kammer nicht am Streit und engagiert sich nicht am Konflikt: er erfüllt nur den Wunsch des Premiers, der hierfür dem Volk gegenüber die Verantwortlichkeit trägt und der beim Wahlsiege der alten Mehrheit der aufgelösten Kammer als der Unterlegene und als derjenige, der vom Volke für die auf seinen Rat hin vollzogene Auflösung eine Mißbilligung sui generis erhalten hat, um seine Entlassung einkommt. Hier wird die Auflösung der Kammer durch den König oder Präsidenten auf Kosten und Gefahr des Kabinetts vollzogen und ist daher in diesem Sinne eine ministerielle. Dieses ist die einzige Art der Kammerauflösung, wie sie im heutigen Parlamentarismus zulässig ist.

Die andere Art, die königliche Auflösung der Parlamentskammern, setzt einen Konflikt zwischen den Kammern, mit denen das Kabinett solidarisch ist einerseits, und andererseits — dem König voraus. Hier erfolgt die Auflösung auf Antrag und Initiative des Königs selbst gegen den Wunsch und Rat des Kabinetts, oder aber auf den

Rat eines vom König selbst berufenen und mit der Kammermehrheit nicht solidarischen neuen Kabinetts. Diese Art von Kammerauflösung wird im Parlamentarismus der Gegenwart nicht geübt und als inkorrekt angesehen, als im Widerspruch stehend zur unverantwortlichen Stellung des Königs oder des Präsidenten, da jegliches Risiko für den, der an die Entscheidung des Volkes appelliert, fehlt, denn durch das Urteil des Volkes, das den Konflikt durch Neuwahlen, ob nun zugunsten der früheren Kammermehrheit oder zugunsten dessen, der sie aufgelöst hat, entscheidet, verliert unter keinen Umständen weder der König noch der Präsident seinen Posten. Übrigens kann diese königliche Auflösung der Kammern im Parlamentarismus der Gegenwart schon aus dem Grunde nicht bequem gehandhabt werden, weil das mit der Kammermehrheit solidarische Ministerkabinett ohne eigenen Konflikt mit der Kammer kaum den Auflösungsakt gegenzeichnen würde, selbst aber zurücktreten und dadurch dem König oder Präsidenten die Möglichkeit geben, ein neues Kabinett nach eigenem Ermessen des Königs oder Präsidenten zu bilden, — kann es nur aus eigenem Entschluß.

Völlig anders verhält sich die Sache nach der neuen litauischen Verfassung. Im Besitz der vollen Freiheit ohne Gegenzeichnung zu jeder beliebigen Zeit sich des Ministerkabinetts zu entledigen und ein neues nach eigenem Ermessen zu ernennen — kann der Präsident der Republik den Seim auflösen, sobald ihm dies wünschenswert erscheint, selbst auch, wenn die Beziehungen in der Zusammenarbeit und das gegenseitige Vertrauen zwischen dem Ministerkabinett und der Seimmehrheit die allerbesten sind und keinerlei Schatten eines Konfliktes sie stören. Dazu muß der Präsident zu allererst das Kabinett entlassen und einen neuen Premier aus der Mitte ihm Gleichgesinnter berufen, mit dessen Gegenzeichnung er dann den Seim auflöst. Dies gibt dem Präsidenten die Möglichkeit, die Rolle eines Kritikers und Kontrolleurs der politischen Richtung der gemeinsamen Tätigkeit von Seim und Kabinett auf sich zu nehmen. Er ist der oberste Leiter der Politik im Staate, zumindest, sofern diese Politik Sache der geschaffenen Staatsgewalten ist.

Andererseits kann er, da er sowohl über das Kabinett, als auch über den Seim gestellt ist in dem Falle, wenn er mit der Politik beider solidarisch wirkender Faktoren (Seim und Kabinett) nicht einverstanden ist, bei Konflikten zwischen ihnen die Rolle des Schiedsrichters spielen und den Konflikt zugunsten des einen oder des anderen entscheiden. Er kann selbstverständlich bei einem solchen Konflikt (speziell, wenn sich bei der Abstimmung über das Mißtrauensvotum gegen das Kabinett im Seim keine qualifizierte $^3/_5$-Stimmenmehrheit des ganzen Seimbestandes ergeben hat) den Rat des Kabinetts entgegennehmen und den Seim auflösen. Er kann sogar vom Kabinett einen solchen Rat verlangen, widrigenfalls er ihm sonst mit der Entlassung droht. Er kann aber auch in einem solchen Konflikte die Seimmehrheit gegen das Kabinett unterstützen, indem er das Kabinett, das selbst nicht um seinen Abschied einkommen wollte, oder das ihm zur Seimauflösung geraten, entläßt und ein neues Kabinett,

das mit der Seimmehrheit übereinstimmt, beruft. Er kann diese seine Macht zur Friedensstiftung im Reiche und zur Beschwichtigung der Gegensätze bei Krisen in der Staatsgewalt benutzen, und die Folgen von Konflikten verhindern, wie z. B., wenn der Seim deshalb, weil er nicht die Möglichkeit hat, ein sein Vertrauen nicht mehr genießendes Kabinett direkt zum Rücktritt zu zwingen, von seinem ihm zustehenden Budgetrechte — der Kreditverweigerung — Gebrauch machen will. Folglich kann der Präsident seine außergewöhnlichen Machtmittel entweder zugunsten einer zeitweiligen Festsetzung seiner alleinigen und einzigen Macht oder gegen beide Organe der gesetzgebenden und der Regierungsgewalt — den Seim und das Kabinett — benutzen oder endlich zugunsten eines derselben, im Falle eines Konfliktes zwischen ihnen — zugunsten des Kabinetts gegen den Seim oder zugunsten des Seims gegen das Kabinett. Mit einem Wort, er ist der Regierende der geschaffenen Gewalt („pouvoir constitué") — ihr oberster Leiter. Der Seim und das Ministerkabinett können auf keine Parität mit ihm prätendieren. Sie sind vom Präsidenten der Republik abhängig.

Die königliche Seimauflösung (der Kammern oder der Deputiertenkammer des Parlaments) auf Grund persönlicher Machtbefugnis und auf Initiative des Königs selbst, die im Parlamentarismus der Gegenwart nicht ausgeübt wird, war im alten englischen Regime der königlichen Prärogative oder im dualistischen Regime der konstitutionellen Monarchie im Geiste des Regimes des deutschen Kaiserreichs von 1871 oder Rußlands von 1905 bis 1917, wo das Parlament kein Recht hatte, sich in die Sphäre der Regierungsgewalt, die nur der König besaß, einzumischen, wo die Minister Diener des Königs waren, Vollstrecker seines Willens und seiner Befehle durchaus angebracht. Dort war selbstverständlich eine ministerielle Auflösung unmöglich. Dort schickte der König, indem er das Parlament auflöste, dem Volke quasi die schuldig beladenen Diener, die ihre Aufgaben im Staate schlecht erfüllt hatten, zurück, ohne vom Volke irgend eine Äußerung über seine von ihm dem König ausgeübte Regierungsprärogative zu erwarten, in der er völlig selbständig und zumindest dem Volke gleich ist, das durch seine Vertreter zusammen mit dem König zur Teilnahme an der Ausübung gesetzgeberischer Funktionen zugelassen worden war. Dort war der König im Besitz eines völlig selbständigen Machtmittels, das vom Volk nicht antastbar war. Er riskierte rechtlich nichts, weil er eben nichts zu riskieren hatte.

Die Stellung eines demokratischen Präsidenten, der vom Volke auf einen bestimmten Termin gewählt wird, ist eine völlig andere. Die Entschließung des Volkes, die in den neuen Seimwahlen nach dessen Auflösung zum Ausdruck kommt, kann ihn nicht unberührt lassen. Wenn bei den Wahlen die frühere Mehrheit des aufgelösten Seims siegt, so rügt hierdurch das Volk den Auflösungsakt; eine solche Rüge untergräbt unbedingt die Autorität eines demokratischen Präsidenten. Welche Bedeutung hat aber die ihm eingeräumte königliche Seimauflösung, die — wenigstens bis zu den Neuwahlen — ihm eine

größere Machtfülle, als sie sogar der Präsident der U.S.A. besitzt, verleiht, allerdings auf Kosten seiner direkten Abhängigkeit vom Volke?

Auf den ersten Blick erinnert die Stellung des Präsidenten der litauischen Republik hierin an die Stellung des englischen Premiers im neuesten Verfassungsregime Englands. Obgleich dies in England auf Grund besonderer Methoden erreicht wird, die der einfachen Wahl des Präsidenten durch das Volk, wie es in Litauen, Deutschland, Finnland und in den U.S.A. der Fall ist, gar nicht gleichen, ist der englische Premier trotzdem, obgleich er formell vom König ernannt wird, tatsächlich genau solch ein Erwählter und Bevollmächtigter des Volkes wie der Präsident in den oben genannten Staaten. Dieser Effekt wird dadurch erreicht, daß der König auf Grund des in England eingebürgerten Gewohnheitsrechts, das die Kraft einer rechtsgültigen Verfassungsnorm hat, keine Freiheit bei der Wahl des Premiers besitzt und zum Premier den Führer derjenigen Partei ernennt, die bei den Wahlen ins Unterhaus die Mehrheit der Mandate erobert hat; die Persönlichkeit des Führers einer jeden bedeutenden Partei in England ist allgemein bekannt. Daher geben die Wähler, indem sie für die Kandidaten dieser oder jener Partei stimmen, eigentlich ihre Stimme nur dafür ab, wer von den (zur Zeit, scheinbar nur zeitweilig — von dreien) Führern — Baldwin, Lloyd George oder Macdonald — vom König zur Macht berufen werden soll. Ein englischer Premier, auf den der König durch die Volksabstimmung hingewiesen wurde, verfügt dadurch über eine starke demokratische Autorität und große Macht, die an die eines Monarchen heranreicht, jedoch wieder nur in den Grenzen des Volksvertrauens. In Wirklichkeit üben gegenwärtig in England nicht die Kammern die gesetzgebende Gewalt aus, sondern der Premier des Volkes durch das Unterhaus und er ist nicht dem Unterhause, dessen Mehrheit eine disziplinierte, seinen Anweisungen folgende und vom Volke zur Unterstützung des Premiers gewählte Armee bildet, verantwortlich, sondern dem Volke selbst. Bei einem Konflikte mit dem Unterhause, dazwischen auch ohne jeglichen Konflikt (diese Konflikte sind im englischen Verfassungsleben verschwunden), schließlich zwecks Überprüfung seiner ihm vom Volke erteilten Vollmachten — löst er das Unterhaus auf. Freilich ist er nur Minister bei einem verantwortungslosen König und es kann die auf sein Verlangen oder Betreiben erfolgte Kammerauflösung nicht eine „königliche" genannt werden, denn sie ist gerade eine „ministerielle". Jedoch die dem litauischen Präsidenten zustehende „königliche" Seimauflösung ist ebenso unbehindert, wie die dem Premier in England zustehende „ministerielle" Auflösung, auch berühren sie beide, als Vertreter der Demokratie durch diese Auflösung in gleicher Weise ihre Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber, das ihnen durch die Neuwahlen eine Antwort geben und die Entscheidung entweder zu ihren oder der Opposition Gunsten fällen wird. In diesem Sinne erinnert die Stellung des litauischen Präsidenten bei der „königlichen" Auflösung mehr an die Stellung des englischen Premiers, als an die eines konstitutionellen Monarchen im prärogativen oder dualistischen Regime.

Welcher Art sind aber nach der Kammerauflösung die Folgen der Volksabstimmung für den englischen Premier und für den litauischen Präsidenten? Der englische Premier nimmt die Entscheidung des Volkes als einen schiedsgerichtlichen Akt zwischen sich und der Opposition entgegen: wenn die Volksabstimmung bei den Wahlen des Unterhauses der Opposition im neuen Bestande das Übergewicht verleiht, so dankt er sofort ab, ohne den Zusammentritt der Kammer und das Mißtrauensvotum abzuwarten und übergibt die Staatsgewalt dem Führer der Opposition (selbstverständlich erfolgt dies formell durch den König). Das ist ein unabänderliches Gesetz des englischen Verfassungswesens. In der neusten Verfassungsevolution des Parlamentarismus in England — und besonders dadurch unterscheidet sich diese Evolution von der französischen auf dem europäischen Kontinent — hat sich die direkte Verantwortlichkeit des tatsächlichen Oberhauptes der Regierung — des Premiers — dem Volke gegenüber befestigt. Das Unterhaus ist nur noch eine technische Verbindungsinstanz, aber auch kein selbständiger autoritativer Volksvertreter mehr, es ist die Scheidewand zwischen Volk und Krone mit deren Kabinett (die Minister in England sind — formell — „Diener Seiner Majestät", die hohen Beamten und Ratgeber der Krone, dies aber das nur noch formell).

Hierin besteht die Ähnlichkeit zwischen der neuesten verfassungsmäßigen Stellung des englischen Premiers und der gleichen Stellung des demokratischen litauischen Präsidenten nach der Verfassung von 1928. Der Letztere ist ebenfalls in eine direkte Verbindung mit dem Volke gesetzt, er ist dem Volke direkt verantwortlich, ohne jegliche Zwischenmauer, ja selbst ohne technische Verbindungsinstanz, denn er steht noch höher über dem Seim, als der gegenwärtige englische Premier über dem Unterhaus.

Was jedoch die Folgen der Volksentscheidung und dadurch die Form der Verantwortlichkeit betrifft, so ist die Lage in Litauen eine völlig andere. Der Präsident selbst verliert, obgleich er durch die „königliche" Seimauflösung seine Autorität und Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber engagiert hat, falls seine persönliche Politik bei den Neuwahlen unterliegt, seine Macht nicht und tritt auch nicht zurück, weil eben die Verfassung ihm eine siebenjährige unerschütterliche Unabsetzbarkeit garantiert, d. h. für die Zeit der Amtsdauer (die einzige Ausnahme ist eine Absetzung bei Strafverfolgung).

Jedoch ist sein demokratischer Zusammenhang mit dem Volke, das ihn gewählt und in dem nach der Verfassung von 1928 die Quelle seiner Macht, seiner Autorität und seines Prestiges enthalten ist, derart stark, daß, wie ich bereits bemerkt habe, ein Volksentscheid zu seinen Ungunsten ihn nicht unberührt läßt, während er den König im dualistischen Regime nicht berührt. Die Entscheidung wird von ihm selbst, von allen Regierungsorganen und von der öffentlichen Meinung als Mißbilligung seines Auflösungsaktes und folglich auch seiner Politik angesehen werden und kann für ihn nicht unverbindlich sein. Wie ist aber in einem solchen Falle seine Unabsetzbarkeit mit dem für ihn verbindlichen Volksentscheid und mit seiner Verantwortlichkeit dem Volke gegenüber zu vereinbaren? Worin werden für ihn die Fol-

gen der Mißbilligung des Volkes für sein Vorgehen bestehen? Logisch kann es hierfür nur eine Antwort geben: der Präsident muß seine Politik, nachdem er bei den Neuwahlen des Seims eine Niederlage erlitten hat, dem Volkswillen unterordnen, d. h. er muß das von ihm persönlich zur Macht berufene Ministerkabinett entlassen, ein parlamentarisches Kabinett ernennen und wenigstens einige Zeit, bis ein neuer Konflikt unter irgend einem, bisher nicht bestandenen, Vorwande ausbricht, den ihm unangenehmen oder ihm in seiner Mehrheitszusammensetzung sogar feindlich gesinnten Seim erdulden.

Kurz gesagt, die Idee der neuen Verfassung ist die, daß der Präsident der direkte Vollstrecker des Volkswillens ist, der in dieser Eigenschaft über die übrigen höchsten Organe der geschaffenen Staatsgewalt erhoben wird und der, indem er in sich den höchsten Volkswillen konzentriert, diese sogar durch seine persönliche Macht ersetzen kann, jedoch muß er in allen zweifelhaften Fällen, selbst wenn er, im Bedarfsfalle, zeitweilig sogar eine persönliche Macht begründet hat, den demokratischen Souverän: das Volk befragen; wenn hierauf der Souverän seine Zweifel nicht bestätigt und sich zugunsten dessen ausspricht, was dem Präsidenten verdächtig oder gar schlecht erschienen war, so kann und darf der Präsident dies seinem Machtgeber nicht übelnehmen und aus dessen Dienst ausscheiden (zurücktreten), sondern er muß sich als oberster Diener des Volkes dessen souveränen Anordnungen fügen und denselben entsprechend handeln. Der Präsident ist das Auge und der Diener des Volkes. Er appelliert an dasselbe wegen ihm schlecht erscheinender Gesetzentwürfe des Seims, wie auch solcher, die vom Seim abgelehnt sind, ihm aber als wünschenswerte erscheinen, er befragt durch die Seimauflösung das Volk, ob demselben die Fortsetzung der vom Seim unter Mitarbeit des parlamentarischen Kabinetts geführten Politik wünschenswert erscheint, wodurch er dem Volke die Möglichkeit gibt, die bisherige Mehrheit durch eine andere zu ersetzen. Seine persönliche Macht ist ein Provisorium und ein Mittel. Der Präsident hat das Recht der Beschwerde und der Appellation an das Volk, das Recht der Befragung des Volkes zwecks Entgegennahme von demselben autoritativer Anweisungen. Er ist ein Plebiszitagent des Volkes.

Hierin besteht die Zäsarenidee des Regimes, die einerseits äußerst demokratisch, einer Volksherrschaft verwandt, andererseits aber gefährlich ist, infolge in ihr verborgener Umsturzmöglichkeiten, die darauf hinzielen, die provisorische persönliche Macht zu stärken und sich den Anweisungen des Volkes nicht zu unterwerfen, wenn sie dem Gutdünken des Präsidenten widersprechen. Es kann dem Präsidenten, der über die ganze geschaffene Staatsgewalt erhoben ist und über starke persönliche Machtmittel verfügt, sehr schwer fallen, auf sie, nachdem er sie einmal erprobt, auf Befehl der Volksabstimmung zu verzichten und wieder der gehorsame und unterwürfige Agent der Volksentscheidung zu werden. Um so leicht eine Position mit einer anderen vertauschen zu können, — aus der Rolle eines Vollstreckers der Geschicke des Kabinetts und des Seims in die eines hohen Beamten zu gelangen, der die Mißbilligung des Volkes ruhig, ohne be-

leidigt zu sein, hinzunehmen hat, der bereit ist, sich den Launen seines Herrn zu unterwerfen — muß man über politische Disziplin und über hohe persönliche Eigenschaften der Selbstverleugnung verfügen. Ob solche Eigenschaften oft zu finden sein werden, ist fraglich. Meines Erachtens wäre es für das geschaffene Regime von Vorteil gewesen, wenn man in diese Verfassungskonstruktion wenigstens die Verbesserung der Weimarer Verfassung hineingebracht hätte, nach der der Seim das Recht hat, sich mit einem Antrage an das Volk zu wenden, den Präsidenten abzusetzen: einerseits hätte das die Einseitigkeit der besonders schroff hervortretenden Erhöhung der Macht des Präsidenten über alle übrigen Organe der errichteten Macht etwas abgeschwächt, andererseits hätte das einen Ausweg geschaffen aus Konflikten, in Fällen, in denen der Präsident sich bei Ausnutzung seiner persönlichen Macht allzusehr kompromittiert hat und wo es ihm daraufhin sehr schwer fallen dürfte, sich gemäß den Resultaten der Volksabstimmung dem Seim zu unterwerfen; andere Einwirkungsmittel auf ihn gibt es nicht. So stellt sich in allgemeinen Zügen das Verfassungsregime der litauischen Verfassung von 1928 dar. Ich lasse dabei eine ganze Reihe unbedeutender und detaillierter Machterweiterungen des Präsidenten auf Kosten der früheren Macht des Seims, die durch die neue Verfassung bestimmt sind, unerwähnt. Ich habe nur die hauptsächlichsten und typischen Eigenschaften des durch die Verfassung errichteten Mechanismus der Staatsgewalt in der litauischen Republik untersucht.